Formação da diplomacia econômica no Brasil

Volume I

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Paulo Roberto de Almeida

Formação da diplomacia econômica no Brasil

As relações econômicas internacionais no Império

3ª edição revista

Volume I

Brasília – 2017

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília–DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@funag.gov.br

Equipe Técnica:

Eliane Miranda Paiva
Fernanda Antunes Siqueira
Gabriela Del Rio de Rezende
Luiz Antônio Gusmão
André Luiz Ventura Ferreira

Projeto Gráfico:
Daniela Barbosa

Programação Visual e Diagramação:
Gráfica e Editora Ideal

Capa:
Mapa do Brasil, 1851. Escala 1:19.500.000. Desenhado e gravado por J. Raphin. Impresso por John Tallis & Company. London & New York. Ilustrações de H. Winkles, gravuras de W. Lacey. Digitalizado por Cartography Associates, David Rumsey Historical Map Collection.

Impresso no Brasil 2017

A447 Almeida, Paulo Roberto de.
Formação da diplomacia econômica no Brasil : as relações econômicas internacionais no Império / Paulo Roberto de Almeida. – 3. ed. rev. - Brasília : FUNAG, 2017.

2 v. – (História diplomática)
A obra contém índice onomástico.
ISBN 978-85-7631-675-6 obra completa
ISBN 978-85-7631-668-8 volume 1

1. História diplomática - Império (1822-1889) - Brasil. 2. História econômica - Império (1822-1889) - Brasil. 3. Relações internacionais - Império (1822-1889) - Brasil. 4. Escravidão no Brasil (1538-1888). 5. Imigração - Brasil. I. Título. II. Série.

CDD 327.81

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei n° 10.994, de 14/12/2004.

ÍNDICE GERAL DA OBRA

VOLUME I

Volume 2

Sumário

Parte I
DIPLOMACIA ECONÔMICA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO BRASIL

Parte II
DIPLOMACIA COMERCIAL: DOS TRATADOS DESIGUAIS AO PROTECIONISMO

Parte III

DIPLOMACIA FINANCEIRA: A HEGEMONIA BRITÂNICA

Parte IV

DIPLOMACIA DOS INVESTIMENTOS: PRECOCIDADE E ABERTURA

Parte V

DIPLOMACIA DA FORÇA DE TRABALHO:
ESCRAVIDÃO E IMIGRAÇÃO

Índice de tabelas estatísticas e quadros analíticos do volume I

Apresentação

Este é um livro que pede um outro livro. Um outro livro que Paulo Roberto de Almeida está convocado a escrever. Pois é isto o que se passa, contraditoriamente, quando um autor paga em boa moeda: fica a dever. Ainda que nos ofereça com largueza o que nos anunciou, e até por haver sido pródigo, queremos que nos ponha nas mãos o que jamais nos prometeu, porém suspeitamos manter escondido.

Tendo por propósito sistematizar o que sabemos ou julgamos saber sobre as relações econômicas internacionais do Brasil, desde a chegada da família real portuguesa até o fim do Império, Paulo Roberto de Almeida fez muito mais: ao cavoucar o passado, com a agudeza de perguntas que valem tanto quanto as respostas, mostrou-nos como são, de que são feitos e como se fraturam e resistem os alicerces sobre os quais nos levantamos. Interessado em conhecer as reações e o comportamento da diplomacia brasileira diante das velozes mudanças do veloz século XIX (um século no qual, numa década, completavam-se transformações

que dantes se mediam por cem anos), ele acaba por revelar--nos um enredo que continua até hoje, e parece concordar com a afirmação de Caio Prado Júnior de que os problemas atuais da nação brasileira já estavam definidos e equacionados há 150 anos, mas continuam a ser enfrentados com atraso e, em consequência, a não ser resolvidos, até porque para eles trazemos muitas vezes soluções que já perderam a hora e a vez.

Quer se historie a atuação externa do Brasil no plano comercial ou no plano financeiro, na captação de investimentos ou de gente – e de tudo isso trata com proficiência e pormenor este livro –, não se escapa do sentimento de que estamos sempre a chegar depois, ainda quando esbaforidos. Os capítulos que Paulo Roberto de Almeida dedica à diplomacia da força de trabalho são especialmente esclarecedores. Fomos dos últimos países a abolir a escravidão – após nós, só países islâmicos e africanos (dos derradeiros, dois sob domínio britânico, a Serra Leoa, em 1928, e o norte da Nigéria, em 1936, a Etiópia, em 1942, a Arábia Saudita, em 1962, e a Mauritânia, em 1982) – e só o fizemos quando já era um anacronismo.

À nossa política de atração de imigrantes, é com dificuldade que lhe empresto este nome, uma vez que não queríamos imigrantes, mas, sim, braços para a lavoura. Foi a contragosto e enganados que recebemos – e em número muito inferior ao que teríamos acolhido, se fossem outras as condições – gente dinâmica, empreendedora, perita em seus ofícios, inclinada ao risco e à aventura e capaz de nos enriquecer com técnicas, conhecimentos e modos de vida novos, pois o que desejávamos eram substitutos para os escravos. Enquanto os Estados Unidos favoreciam a posse da terra pelo imigrante, e o estimulavam a instalar sua loja ou sua oficina nas cidades, e queriam professores para as suas escolas, e padres, pastores e rabinos para seus templos, nós lhe criávamos todo o tipo de restrições ao acesso à propriedade do solo e à fixação

urbana e preferíamos recrutar um analfabeto, a fim de obrigá-lo a ser servo dos barões do café.

Na realidade, o país não padecia de falta de braços para a lavoura. A mão de obra estava aqui: eram os ex-escravos. Que muitos deles não quisessem continuar, como parceiros, agregados ou assalariados no lugar de cativeiro e abandonassem as fazendas, as oficinas e as casas onde tinham sofrido todo o tipo de humilhações, ofensas e maus-tratos, era mais do que natural. A maioria, porém, estava disposta a trabalhar sob um patrão e até, em muitos casos, sob o antigo dono. É de coração apertado que se lê aquele conto de Coelho Neto, *Banzo*, em que o velho ex-escravo sem trabalho e sem destino revê as terras das quais o senhor o expulsara, junto com os outros companheiros que as haviam desbravado, e sobre elas encontra, as mãos na enxada, os novos colonos brancos. Para os fazendeiros, o negro só era bom enquanto escravo; com paga, não servia. E, no entanto, não tinham de ir longe para ver numerosos libertos e nascidos livres a exercer as mais diferentes profissões, e não só a vender comida nas ruas e a fazer carregos, mas também a cortar e coser roupas, a bordar, a erguer igrejas e sobrados, a esculpir altares, a lavrar a prata, a fundir o ferro, a fazer móveis, a construir moendas, a reparar máquinas, a multiplicar, solto nos sertões, o gado. A escravidão acostumara o branco a não dialogar com o negro, a desrespeitar o trabalho que este fazia. Nas fazendas, queriam-se braços submissos. Como os *coolies* chineses, que não vieram. Como os aldeões europeus, que a ignorância da terra reduziria – assim pensavam os senhores rurais – à obediência. Nisto e em muito mais se iludiram. E permaneceram enganados.

O erro maior, cujas consequências sofremos até hoje, foi a marginalização econômica e social do negro. Num país pouco povoado, retirou-se das atividades produtivas uma enorme massa de indivíduos, no momento exato em que passavam, ao menos formalmente, a ser parte da nação. Pôs-se de lado, como se não

existisse, muito do que de melhor tinha o país, pois o africano, mal descido do navio negreiro, logo se acostumara à terra e a domara, soubera adaptar-se aos novos sistemas de vida que lhe impuseram e, apesar de humilhado e diariamente ofendido, procurara e conseguira preservar os seus valores, com uma criatividade que contrasta com a paspalhice da maioria dos seus donos. Força é não esquecer que geralmente eram os escravos que ensinavam os escravos.

O país era pouco povoado, repito. E atrasado. Mas quase nada se fez para atrair pessoas com as aptidões e qualidades necessárias para ajudar-nos a apressar o passo ou, melhor, a correr para os sucessivos presentes. A política imigratória da República continuou a ser uma sequência de desacertos. Não se queriam comerciantes, nem professores, nem jornalistas, nem artistas. (Foi por sorte que os recebemos, desde o Império; alguns, como refugiados políticos; e vários, de tão alto nível, como Eugen Hussak, Fritz Müller, Orville Derby, Charles Frederick Hartt, Artur Napoleão, Correia Dias, Lasar Segall, Lélio Landucci, Mira y Lopez, Ziembinski ou Otto Maria Carpeaux, que sem eles não se pode escrever a história da cultura no Brasil.) Só se esperava que aqui desembarcassem braços para a lavoura e, depois, para as fábricas. E chegamos a ter um sistema de quotas, a pretexto de preservar a estrutura étnica do país, um contrassenso num Brasil que se formara com gente de quase todas as partes do mundo.

Diante de conflito num país ou numa região, a primeira medida brasileira tem sido historicamente a de restringir o visto para os que dela procuram escapar. Como se tivéssemos medo do contágio dos refugiados. Sobretudo dos que primeiro têm de sair de onde vivem, os mais sujeitos à perseguição e geralmente os melhores. Foi assim, e não só com os judeus, após a ascensão do nazismo e durante a Segunda Guerra Mundial. Calouste Gulbenkian, por exemplo, nunca recebeu resposta, a não ser a

gentilmente interlocutória – pelo menos, eu não a encontrei na troca de cartas que havia no arquivo da embaixada do Brasil em Lisboa –, à consulta que fez em 1942 sobre a possibilidade de vir para o Brasil.

A sensação de que estamos quase sempre diante do que podia ter sido, mas não foi, acompanha a leitura da maioria das páginas deste livro. Vejam-se as que Paulo Roberto de Almeida reserva ao exame dos investimentos em infraestrutura e atividades produtivas com os recursos liberados pela cessação do tráfico de escravos. Os investimentos poderiam ter sido muito maiores, se aqueles recursos não tivessem sido em grande parte canalizados para a compra de prédios urbanos e propriedades rurais. Assim se passara, por sinal, ao longo, pelo menos, dos séculos XVIII e XIX, com os lucros do comércio negreiro: quando não se reinvestiam no próprio tráfico, eram transformados em joias, ouro, solares, sobrados, ruas de casas, sítios, fazendas e grandes extensões de terra, que, com frequência, ficavam improdutivas. Compare-se o destino das fortunas erguidas sobre o mercadejo de escravos pelos britânicos que se estabeleceram na ilha Bance, na Serra Leoa, na segunda metade do Setecentos, com o dos ganhos incomparavelmente maiores do brasileiro Francisco Félix de Sousa, talvez o maior exportador de escravos do Novecentos e que o príncipe de Joinville considerava, com algum exagero, um dos homens mais ricos de seu tempo. Félix de Sousa, que jamais saiu da África e investiu pesadamente no tráfico clandestino (comprando barcos que os ingleses apresavam ou afundavam e subornando as autoridades que podia), só deixou, ao morrer como um potentado africano, uma enorme filharada, ouro, prata e numerosíssimos escravos em Ajudá, além de muitos prédios na Bahia. Já Alexander Jonston, Augustus Boyd, John Sargent e Richard Oswald investiram o que ganharam no tráfico de gente em plantações nas Caraíbas e no Sul dos Estados Unidos, em navios cargueiros, no comércio de bens

alimentícios, no fornecimento de material para forças armadas, em atividades bancárias, na pesca da baleia, na mineração de hulha e cal, em indústrias têxteis, na produção e comércio de sal e de madeira, cordas, ferro e vidro, e também em casas em Londres e em propriedades rurais de prestígio, que encheram de obras de arte, e não só de contemporâneos como Reynolds, Turner e Vernet, mas também de Luca Giordano, Canaletto, Rubens, Van de Velde, Ter Borch e Rembrandt.

Como atrair investimentos para um Brasil cujas elites econômicas contavam a riqueza por alqueires de terra e número de escravos? Que atrativo para novas empresas estrangeiras tinha um país cujo mercado de consumo era restringido ao extremo pela escravidão, um país que comprara no exterior, e nele continuava a comprar, boa parte de seus habitantes e que tinha no escravo o principal item de entrada em suas alfândegas? Como trazer as invenções e as novas técnicas a uma nação despreocupada em poupar trabalho? Estas são algumas das perguntas que nos põe a leitura deste livro de Paulo Roberto de Almeida e que se punha a si própria a diplomacia brasileira do Império, uma diplomacia que ambicionou, desde o início, ser moderna e modernizadora.

De que essa diplomacia, avançada para os padrões da época e imprevista num estado da América do Sul, não correspondesse ao país que lhe pagava os ordenados e, pior ainda, não conseguisse fazer com esse país se olhasse – e esta era a primeira condição para o seu *aggiornamento* – na pupila dos olhos daquela parte do mundo que investigava, inventava e progredia às carreiras, não deixa de fazer-nos consciente o autor deste livro. Não lhe escapam tampouco quão duras deviam ser as inquietações e frustrações desses rebentos cultos e refinados da classe senhorial que representavam no exterior uma classe senhorial que se tinha por aristocrática, mas era, apesar de alguns homens extraordinários – extraordinários em várias das acepções com que a palavra aparece no dicionário – e

daqueles que liam Renan e Victor Hugo e falavam no parlamento como se fossem ingleses, dona e espancadora de escravos, a insistir na rede e na cadeirinha como meios de transporte, uma classe senhorial que, embora se desvanecesse com a imagem de sábio de d. Pedro II e gostasse de vê-lo a falar, em Filadélfia, no aparelho inventado por Graham Bell, aspirava a não perder jamais os seus moleques de recado.

Não me refiro apenas à contradição machadiana entre o país oficial e o país real, porque tentar conciliá-la é o pão quotidiano de todo diplomata, seja ele de onde for e venha de onde venha. No caso brasileiro, compunham o dilema outros países mais: o possível, o imaginado e o desejado. E também aquele que a pseudociência preconceituosa europeia, esquecida das grandes misturas populacionais de sua história e de suas doenças de clima temperado (muitas delas ignoradas, antes de Colombo, no Novo Mundo), nos impunha como verdade: o de uma nação condenada à barbárie, porque, nos trópicos insalubres, se povoara de mestiços. A maneira como esses diplomatas tornavam coerente para eles próprios, e sobretudo para a percepção dos outros, o país que era e o que temiam que fosse com o país que sonhavam e o país que fingiam, eis o tema de partida do novo livro que cobro de Paulo Roberto de Almeida e que está prometido neste.

Ele sabe como escrevê-lo. Sabe como desentranhá-lo dos papéis que chegavam das legações e dos consulados e que se arrumam nos arquivos do Itamaraty, ricos de informação sobre o que o estado lhes pedia em cada momento e circunstância, e sobre como eles atuavam em consequência. Ricos como os relatórios dos ministros e secretários de Estado de Negócios Estrangeiros do Império, tão distintos, pela alta qualidade, da magreza dos que nos vai deixando a República. Enquanto esses últimos praticamente só servem como uma espécie de sumário cronológico dos sucessos, naqueles podemos seguir, de ano para

ano, o desenrolar de uma questão e até mesmo ler na íntegra a correspondência mais relevante que a respeito dela se trocou. Paulo Roberto de Almeida os louva com razão e sobre eles debruçou-se demoradamente para compor este livro.

Já antecipo o interesse com que acompanharei os pormenores das negociações do barão de Penedo para obter empréstimos na City de Londres e a troca de correspondência entre o Império e seus agentes financeiros, os Rothschild. Vou talvez saber se foi com desalento ou ironia que os diplomatas brasileiros, ao percorrer a Feira de Londres, em 1851, viram a indústria do Brasil ser nela representada por três ramilhetes de flores artificiais. E se algum deles se deu conta da leniência com que o Reino Unido e a França, vencida a campanha contra o tráfico atlântico de escravos, aceitaram a continuação do intensíssimo mercadejo de gente nos territórios africanos sobre os quais já tinham governo ou que estavam transformando em colônias, e de como fecharam os olhos para o escravismo neles prevalecente. Tenho por quase certo que vou aprender sobre onde tinham as suas mesas de trabalho os nossos diplomatas e cônsules, qual o público a que atendiam, que tipo de correspondência enviavam e recebiam, e como eram acolhidos pelas autoridades dos países onde se encontravam lotados. Paulo Roberto de Almeida já nos conta, em *Formação da diplomacia econômica no Brasil*, como ingressaram na carreira, quase por desfastio, Joaquim Nabuco e Rio Branco. Como terão entrado os outros? Sempre por recomendação e empenho familiares? Sendo isto quase certo, espero que o nosso autor nos explique como e por que muitos desses filhos de um Brasil que era um subúrbio cultural da Europa nela não fizeram feio e pensaram o seu país com agudeza, sentido crítico e amor, além de deixar exemplos de uma apaixonada dedicação à coisa pública.

Paradoxalmente, esses homens cultos, desinibidos e avançados representavam um país que não conseguiam ajudar a tirar do atraso.

Mas o puseram no mapa. E o colocaram, um Brasil cujas exportações se concentravam naquilo que Capistrano de Abreu chamava de produtos de sobremesa, e onde não se inventava nem se descobria nada, no plenário das primeiras grandes reuniões econômicas e técnicas multilaterais. E o fizeram respeitado. Fico à espera de que Paulo Roberto de Almeida nos narre, em seu futuro livro, como atuavam os nossos representantes nessas conferências inaugurais de um novo sistema internacional. Como é que os viam, a esses súditos americanos da única monarquia europeia transplantada para os trópicos, alguns deles alvos e de olhos azuis, mas a maioria cabocla, mulata e acafuzada, os seus vizinhos de sala? Que venha o resto da história!

Não que seja insuficiente o que está em *Formação da diplomacia econômica no Brasil*. Pelo contrário. Escrito por alguém que tem o gosto da pesquisa e o prazer da análise, este livro é de uma riqueza excepcional. Não só no texto, mas também nos numerosos e importantíssimos anexos que o expandem e amparam. Essas cronologias, essas tabelas estatísticas e esses quadros analíticos como que reconciliaram este velho leitor, acostumado às tapeçarias de Gibbon, Michelet, Burkhardt e Huizinga e que ama a história como prosa, com a exposição nua dos números e dados sobre os quais se construiu a obra. No caso de nosso livro, esse material não é reiterativo, não repete o texto, não o parafraseia nem o resume, mas a ele se acrescenta e o enriquece. Fala por si. E nos ensina muito. Pois é isto o que nos dá Paulo Roberto de Almeida: uma lição. Com a segurança e a clareza concisa de quem sabe o que diz.

Alberto da Costa e Silva
Academia Brasileira de Letras

Prefácio à 3ª edição

Uma nova edição de uma obra imponente como esta, certamente árida aos olhos de leitores apressados, requer uma explicação, ao mesmo tempo em que exige, deste autor, uma desculpa. A explicação é o próprio fato de um livro "maciço" como este ainda encontrar um mercado receptivo para uma terceira edição, em quase tudo idêntica às duas anteriores (2001 e 2005). A despeito de seu "peso", a obra foi aparentemente bem recebida pelos estudiosos desta área especializada nos estudos históricos sobre a diplomacia econômica brasileira, o que justificaria, ao que parece, uma nova edição, agora a cargo unicamente da Fundação Alexandre de Gusmão, quando as duas edições anteriores se beneficiaram de um acordo de cooperação com os editores do Senac-SP, aos quais sou grato pela confiança depositada em seus méritos eventuais.

Nos últimos anos, eu vinha recebendo diversas mensagens de muitos estudiosos e pesquisadores no campo histórico aqui delimitado quanto à não disponibilidade desta obra, que de fato se encontrava praticamente esgotada. Em 2015, encontrando--me ainda no exterior, o Senac-SP contatou-me por mensagem

eletrônica para justamente alertar quanto à carência de um volume razoável de exemplares impressos, salvo poucos exemplares em seu estoque, aproveitando, na sequência, para propor um novo formato para uma eventual terceira edição. A proposta que então me foi feita – justificada pelos significativos custos editoriais de nova edição impressa – pretendia que a publicação de substituição fosse exclusivamente digital, ou seja, em formato de *e-book*.

Tendo em vista as características da obra – não apenas seu tamanho avantajado, mas as muitas notas de rodapé e as incontáveis tabelas estatísticas e quadros analíticos – não julguei apropriado apresentar aos leitores interessados uma versão digital, sempre incômoda na conferência das fontes, na remissão ao aparato complementar de tipo quantitativo e em face da presença de muitas listagens de atos internacionais e de cronologias de medidas governamentais relativas a políticas comerciais ou regimes cambiais. Talvez se possa ler confortavelmente *Guerra e paz* de Tolstoi num *Kindle* ou num *iPad*, e até mesmo as 1.400 páginas das memórias de Roberto Campos, *A lanterna na popa*, com o conforto de manipular obras duas vezes mais massudas do que esta num aparato bem mais leve. Mas creio que seria terrivelmente incômodo penetrar nos arcanos de nossa diplomacia econômica no século XIX, avaliar detidamente os valores em contos de réis, ou mais frequentemente em libras esterlinas, consultar as centenas de fontes primárias e de obras secundárias utilizadas nesta obra de cunho historiográfico por meio de um instrumento eletrônico de tela geralmente modesta: alguém já experimentou percorrer longas tabelas de dados num aparato desses?

Declinei, portanto, da oferta feita pela Editora Senac-SP, mesmo sob risco de manter os leitores interessados na mesma penúria registrada nos anos em que a obra se converteu em escassa presença nas livrarias, quando não foi inscrita na categoria “fora de mercado”, mas sem saber exatamente como preencher a lacuna

de modo adequado. Avaliei inclusive a possibilidade de eu mesmo colocar uma edição de autor à disposição dos curiosos ou muito necessitados, mas minha extremamente limitada competência técnica desaconselhava tentar essa via artesanal, que provavelmente resultaria num produto ainda mais feio e desengonçado do que outras edições pessoais feitas por mim mesmo, ao longo dos últimos anos, com ensaios diversos recolhidos por afinidade temática (de feitura algo inepta, mas livremente disponíveis nas plataformas de que disponho para a divulgação de minha produção intelectual).

A obra ficou, portanto, dormindo o sono dos justos, ou sofrendo a conhecida "crítica roedora dos ratos" – como já referido por autores mais famosos, que também ressentiam a falta de editores mais generosos –, enquanto eu me preparava para retornar ao Brasil, depois de uma excelente estada, com Carmen Lícia Palazzo, nos Estados Unidos, durante a qual, à margem e nos intervalos do trabalho consular, praticamos aquilo que realmente nos agrada: turismo cultural quase permanente, intensas visitas a bibliotecas, livrarias, museus e exposições, palestras em universidades, participação frequente em encontros acadêmicos, viagens *coast to coast* naquele imenso território, e muita *gourmandise* nos quatro cantos do país, com uma indisfarçável preferência por restaurantes italianos legítimos. Reconhecemos, por exemplo, que os EUA fizeram alguns progressos em relação à miséria gastronômica experimentada em nossas estadas anteriores. E, obviamente, nossa bagagem de retorno trouxe mais algumas centenas de novos livros para agregar aos milhares que tinham ficado nos esperando no Brasil (sem mencionar os intangíveis e incontáveis *e-books* nos *tablets* pessoais).

Confesso que fui seletivo na acumulação pouco primitiva de novos títulos de estudo e lazer, e aqui já entro na desculpa que mencionei no primeiro parágrafo deste prefácio. Adquiri, basicamente, livros (novos e usados) de história econômica e de

economia internacional, tendo em conta, justamente, a dívida que tinha assumido com os leitores das duas edições precedentes desta obra: essa louca promessa de concluir rapidamente o segundo volume do que eu planejei ser uma trilogia sobre a história das relações econômicas internacionais do Brasil, cobrindo, na sequência, o período da República Velha e da era Vargas (1889--1944). O segundo volume, em "redação" na última década e meia, já tem até título e subtítulo: "A Ordem internacional e o Progresso da nação: relações econômicas internacionais do Brasil na era republicana", mas, em virtude de meus preciosismos documentais e de uma busca de abrangência analítica exagerada, essa obra ainda permanece no forno, sendo que algumas partes aguardam uma pesquisa em fontes primárias que não foi possível completar em estadas anteriores nos arquivos históricos diplomáticos ou nos dos órgãos econômicos afetos à área. Haverá, futuramente, um terceiro volume, dedicado ao período do multilateralismo econômico contemporâneo, com fontes bem mais acessíveis e um conhecimento direto, praticamente sincrônico, dos principais eventos e processos das relações econômicas internacionais do período Bretton Woods em diante (uma ordem sob a qual ainda vivemos, com todas as suas tribulações). Prometo cumprir a promessa.

Dormia, pois, este manuscrito em meus arquivos de computador, quando uma feliz circunstância veio retirá-lo de seu sono involuntário: o fato de ter sido convidado, a partir de meados de 2016, a exercer o cargo de Diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, órgão subordinado à Funag. Devo, neste momento, agradecer a seu presidente, embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima, a oportunidade e a confiança depositada em minha capacidade de trabalho – certamente para os projetos da Fundação –, mas também a ousadia de permitir a um diplomata pouco convencional exercer seus talentos acadêmicos e de conhecimento livresco numa entidade que já se tornou a maior editora brasileira nas áreas

de relações internacionais, política externa brasileira e história diplomática. A Funag é o braço cultural e intelectual do Ministério das Relações Exteriores, por meio de seus dois órgãos subordinados, o IPRI e o Centro de História e Documentação Diplomática (CHDD, sediado no Rio de Janeiro), assim como de seu dedicado corpo de funcionários envolvidos num programa de trabalho exemplar, que serve não apenas ao Itamaraty, mas também à sua academia diplomática, o Instituto Rio Branco. A circunstância excepcional de estar integrado a um trabalho que atende, em tudo e por tudo, à minha pouco secreta obsessão por livros, e também por pesquisas de caráter acadêmico, casou-se, portanto, com a possibilidade de ter novamente esta obra disponibilizada ao público interessado, desta vez como *free lunch* (pelo menos para a edição digital). Sou grato aos membros do Conselho Editorial da Funag, em especial ao seu presidente, por este renascimento de um "tijolo" razoável. Agradeço, também, à Assessoria Técnica Editorial da Funag, em especial ao Luiz Antônio Gusmão pela revisão e correção, extremamente cuidadosas, das tabelas e dos quadros analíticos, bem como do texto em geral.

Ao concluir, não é preciso registrar que sou suspeito para realçar os méritos desta pesquisa original, que começou em circunstâncias inusitadas. Encontrava-me eu, no final dos anos 1980, em meu terceiro posto da carreira, trabalhando sob as ordens do embaixador Rubens Ricupero, na Delegação do Brasil em Genebra, na fase inicial das negociações comerciais multilaterais da Rodada Uruguai, num foro que se limitava ao Gatt, mais um "canal" adicional criado naquele ciclo para acomodar as discussões em torno dos novos temas: investimentos, serviços, propriedade intelectual e alguns outros, inclusive a delongada incorporação dos temas agrícolas à regulação institucional do sistema multilateral de comércio. A intenção primeira era a de analisar os fundamentos conceituais e as posturas práticas da diplomacia comercial brasileira

naquela conjuntura de transição nas políticas econômicas; comecei, em consequência, a "incomodar" os colegas de Delegação, chefes da Casa, técnicos de passagem, negociadores diversos em outras rodadas negociadoras, com meus pedidos de explicações, de entrevistas, o envio de questionários, "interrogatórios" diretos e consultas indiretas, para o que eu imaginava poder constituir um trabalho analítico sobre nosso arraigado protecionismo comercial, ao longo da história, e mais ainda numa fase de ofensiva dos países ricos em temas não tradicionais na agenda negociadora das principais instituições da economia mundial. Na mesma época também se começava a falar na necessidade de liberalização dos fluxos internacionais de capitais, no âmbito do Fundo Monetário Internacional, uma vez que o "regime" de flutuações cambiais pós-ruptura de Bretton Woods (1971-73) já tinha conformado um não-sistema financeiro mundial, com grande volatilidade nas paridades das principais moedas. Brasil, Índia e muitos outros países em desenvolvimento eram obviamente contrários a quase todos os novos temas da Rodada.

Para minha frustração de diplomata *doublé* de pesquisador, encontrei pouca receptividade a meus questionamentos e indagações da parte dos colegas e de outros interlocutores partícipes dos processos negociadores em Genebra (e alhures, por correspondência). Conclui, rapidamente, que não teria muitas "fontes primárias" para minha pesquisa, que era, de fato, conjuntural e focada em arranjos e acordos que estavam sendo penosamente disputados, parágrafo a parágrafo, linha por linha, em todos aqueles comitês, grupos de trabalho e foros informais em que se converteu a Rodada Uruguai (aliás, delongada ao dobro do tempo originalmente fixado em Punta del Este, em setembro de 1986). Resolvi, portanto, deixar os "vivos" em paz, e passar a ocupar-me do passado, convencido de que os "mortos" não teriam muito a reclamar de minhas incursões em velhos relatórios

manuscritos de negociações e textos de acordos mais do que centenários. Foi assim que entreguei-me, durante longos meses, a uma atenta leitura dos excelentes relatórios do Ministério dos Negócios Estrangeiros do Império, à consulta anotada de séries estatísticas históricas, ao manuseio (quando passava pelo Rio de Janeiro) dos maços empoeirados (aliás periclitantes) do Arquivo Histórico Diplomático, à leitura de obras primárias e da literatura secundária de história econômica (brasileira e mundial), decifrando antigos padrões monetários e taxas de câmbio quase tão (ou mais) voláteis do que aquelas pós-padrão ouro-dólar do finado regime de Bretton Woods.

Tive enorme satisfação (ou seria frustração?) ao comprovar que vários dos problemas brasileiros permaneciam essencialmente os mesmos: uma desconfiança atávica de acordos e tratados de abertura econômica e de liberalização comercial, um protecionismo instintivo, um nacionalismo bizarro (que nos fazia desprezar, e por vezes até recusar, investimentos diretos, para continuar atraindo capitais de empréstimos), enfim nada muito diferente do que teríamos no século XX (e talvez até mais além). A lei do similar nacional já existia na prática antes mesmo de formalizada no início da República; as tarifas proibitivas tinham, então, um sentido bem mais fiscalista do que propriamente industrializante, mas não deixavam de figurar entre as mais defensivas do mundo; em tudo e por tudo, as elites brasileiras exibiam o mesmo comportamento que foi o nosso ao longo de todo o período: uma relação de cupidez no tocante ao capital estrangeiro, mas de rejeição aos capitalistas estrangeiros, essas coisas que certamente seriam melhor explicadas por algum psicanalista econômico. À falta de especialistas nesse tipo de terapia, continuamos sem saber muito bem o que fazer em face de todos os fenômenos perturbadores do moderno multilateralismo mercantilista: conformação de blocos comerciais, integração regional, globalização anárquica, tempos pós-modernos...

Ao agradecer ao Conselho Editorial da Funag ter acolhido a terceira edição desta obra, que aparentemente se tornou um "clássico" num terreno pouco explorado por nossos historiadores econômicos ou economistas historiadores – qual seja, o das relações econômicas internacionais na longa diacronia da história econômica brasileira –, quero confirmar aos interessados que pretendo, sim, dar continuidade ao trabalho de levantamento e análise dessas relações no decorrer do século XX, se possível com a colaboração de colegas e pesquisadores afins, numa comunidade de estudiosos de relações internacionais que vem se expandindo significativamente ao longo das últimas décadas. Minha própria produção cresceu bastante desde esta primeira síntese dos relatórios da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e de outros materiais, e encontra-se integralmente listada, ainda que não totalmente disponível, em minhas diversas ferramentas de comunicação social. Meu trabalho de pesquisa começou de modo relativamente solitário, mas a ampliação de foros e instituições voltados para a história econômica do Brasil facilitou tremendamente o diálogo com a tribo ainda relativamente limitada que se ocupa das relações econômicas internacionais do país com base na metodologia histórica (e ainda menor na perspectiva comparada). Espero que esta obra continue a servir aos pesquisadores da diplomacia econômica do Brasil com o mesmo sentido de utilidade – inclusive pelas compilações estatísticas – que parece ter oferecido aos interessados, desde sua primeira edição, no início deste milênio.

Desde então, o Brasil avançou bastante, em sua sofisticação econômica, na pujança de sua agricultura, na plena utilização de suas vantagens comparativas de tipo ricardiano, como recomendava, solitariamente, mestre Eugênio Gudin em meados do século passado; a ele se contrapunham os chamados "desenvolvimentistas", adeptos de formas atenuadas de "stalinismo industrial", como várias vezes apontado por seu discípulo e amigo

Roberto Campos, que aliás completou cem anos em abril de 2017. Não tenho certeza de que os progressos materiais, certamente visíveis no cenário nacional, tenham suscitado taxas equivalentes de progressos conceituais, do contrário não estaríamos enfrentando, no momento em que escrevo, a maior recessão de nossa história econômica, uma crise provocada pelas mãos e pés de aloprados econômicos, keynesianos de botequim, com a peculiaridade de ter sido fabricada inteiramente no âmbito doméstico, e à qual eu já chamei, comparativamente à Grande Depressão dos anos 1930, de "A Grande Destruição lulopetista".

O Brasil não é, certamente, um país materialmente atrasado, tanto quanto ele parece ser mentalmente deslocado num mundo em rápido processo de mudanças repentinas ao sabor das marés alternadas da globalização, uma nova condição à qual suas elites dirigentes – quaisquer que sejam elas – relutam em inserir-se de modo pleno. Millôr Fernandes e certamente o próprio Roberto Campos teriam frases cruéis, provavelmente reveladoras, para descrever nossa atitude contemplativa, muitas vezes passiva, em face das transformações em curso em várias partes do mundo atual, inclusive em alguns países desta região outrora tão prometedora, mas agora ultrapassada por economias emergentes bem mais dinâmicas do que a nossa.

Talvez seja o caso de invocar o poeta modernista Mário de Andrade, que, quase cem anos atrás – ao constatar que a semana de "arte moderna" não tinha, finalmente, sacudido o país como ele gostaria –, já atestava, num de seus poemas provocadores, que "progredir, progredimos um tiquinho / que o progresso também é uma fatalidade..."

Paulo Roberto de Almeida
Brasília, agosto de 2017

PREFÁCIO À 2ª EDIÇÃO

"Velho" livro, novo sentimento,
mesmo pensamento.

Quando, em outubro de 2004, recebi mensagem eletrônica da Senac-SP solicitando-me preparar a segunda edição deste livro, quase não acreditei e cheguei mesmo a me perguntar: como é possível que um "grosso tijolo" de quase 700 páginas, voltado essencialmente para a pesquisa histórica sobre a diplomacia econômica do século XIX, chegue à sua segunda edição pouco mais de dois anos depois de lançada a primeira? De fato, ao cabo de tão curto período, surpreendeu-me o itinerário editorial do livro mais "pesado" que produzi em muitos anos de produção livresca, tanto pela sua receptividade na comunidade de pesquisadores, como pelo interesse igualmente despertado junto aos estudantes dos cursos de relações internacionais existentes no Brasil.

Esse *succès d'estime* não deixa de ser gratificante, na medida em que o livro tinha tudo para conhecer um itinerário discreto, em virtude, justamente, de seu caráter especializado e de suas proporções "avantajadas". *Et pour cause*: ele condensa o esforço de vários anos de pesquisa solitária, de leituras acumuladas ao

longo de uma dupla carreira de diplomata e acadêmico, de muitos e muitos meses de paciente organização dos materiais primários, de noites inteiras de cansativa dedicação aos labores de redação e revisão, seguidas de tratativas difíceis para lograr-se sua publicação no momento em que sua primeira versão ficou pronta (1998). Ele ainda precisou esperar mais de três anos – tempo no qual "engordou" um pouco mais – até lograr-se a fórmula da coedição, que agora se repete, entre a Senac-São Paulo e a Fundação Alexandre de Gusmão, do Ministério das Relações Exteriores. Desejo registrar, neste momento, minha gratidão pelo apoio e confiança demonstrados pelo ex-editor da Senac-SP, Alberto Parahyba Quartim de Moraes, e pelo então presidente da Funag, Embaixador Álvaro da Costa Franco, assim como meu sincero reconhecimento ao generoso prefaciador (antes, um minucioso examinador da primeira encarnação deste livro, uma tese do Curso de Altos Estudos do Itamaraty), Embaixador Alberto Vasconcellos da Costa e Silva.

A renovada confiança da Senac-SP, assim como a pronta disposição da Funag, agora na pessoa de sua presidente, Embaixadora Thereza Maria Machado Quintella, em associar-se novamente a este empreendimento editorial, permitem, portanto, que o livro seja entregue aos leitores numa segunda edição basicamente similar à primeira. Com efeito, eu acredito que livros sejam como garrafas atiradas ao mar: eles levam a mensagem de um determinado momento a praias e enseadas distantes e devem poder se sustentar no formato original, sem novas interferências do autor no texto inicialmente concebido.

Foram corrigidos pequenos erros de digitação, atualizadas as notas de rodapé que pudessem fazer menção à nova bibliografia disponível e, quando pertinente, estendida até 2004 a informação constante dos quadros analíticos relativos ao período contemporâneo. No mais, este volume permanece igual ao original

preparado para edição no final de 2001, e sua nova publicação me incita, mais do que nunca, a tentar concluir um segundo livro – que espero menos volumoso – sobre a diplomacia econômica da primeira metade do século XX – grosso modo, de 1889 até a conferência de Bretton Woods, em 1944 – e, quem sabe até, avançar num terceiro volume, trazendo a análise das relações econômicas internacionais do Brasil até os nossos dias.

A concepção, preparação, elaboração e acabamento deste livro apenas foram possíveis devido à ajuda, leniência e compreensão de Carmen Lícia, Pedro Paulo e Maíra, que suportaram pacientemente este membro não convidado da família durante longos meses e mesmo anos. A eles é dedicado este livro, com todo o amor e carinho.

Paulo Roberto de Almeida
Brasília, novembro de 2004

Foi como sair do Inferno e ingressar no Paraíso, sem nenhum estágio intermediário de Purgatório. [...] ingressava num paraíso de quase um milhão de livros, pergaminhos e manuscritos. Ó sublime visão! Ó manancial de sabedoria! Não me sentia merecedor de tamanha graça. [...]

Não me faltava tempo. Antes, porém, era preciso estabelecer um método de leitura. Ninguém em seu juízo perfeito atacaria uma coleção como aquela sem uma estratégia bem definida. A Biblioteca [...] reunia quase um milhão de volumes, e um leitor desavisado corria o risco de enlouquecer em meio à empreitada. [...] Separado o joio do trigo, caberia traçar um plano para determinar as disciplinas básicas e suplementares, e elaborar métodos específicos para o estudo de cada uma delas. [...] O que ler primeiro? O que ler depois? [...] Em face de tantas dúvidas, e embora estivesse ansioso para dar início ao trabalho, tive de conter o furor legendi em troca de alguns meses de planejamento.

Alexandre Raposo

Memórias de um diabo de garrafa (1999)

Capítulo I
Introdução - Fundamentos da diplomacia econômica brasileira

[...] if the gains from trade in commodities are substantial, they are small compared to trade in ideas. [David Landes, *The Wealth and Poverty of Nations* (1998)]*

O conceito central ao presente ensaio histórico, o de formação da diplomacia econômica no Brasil, pode ser entendido tanto do ponto de vista da noção anglo-saxã *the making of*, popularizada em ensaios de historiografia e de ciência política, como em função do equivalente germânico *Bildungs-prozeß*, aplicado em estudos ou romances centrados na formação de personalidades, segundo os padrões da linearidade histórica. Parafraseando o ensinamento de Landes, os argumentos que sustentam a exposição realizada neste livro podem ser considerados como um comércio de ideias, mas à diferença da perspectiva sincrônica implícita ao intercâmbio de

* "[...] se os lucros do comércio de mercadorias são substanciais, eles são pequenos quando comparados com o intercâmbio de ideias." Tradução de Álvaro Cabral para a edição brasileira do livro *A riqueza e a pobreza das nações*: por que algumas são tão ricas e outras tão pobres (Rio de Janeiro: Campus, 1998), p. 149.

mercadorias, trata-se aqui de uma interação diacrônica com ideias de um passado hoje distante, no caso com meus antecessores do século XIX.

Ao refletir sobre os desafios colocados ao Brasil no cenário econômico internacional, senti a necessidade de, previamente à elaboração de uma análise sobre os problemas da diplomacia brasileira já entrado o século XXI, buscar os *fundamentos* de nossa inserção econômica internacional na própria época da formação da nação, mais especificamente nas fases de construção do estado brasileiro e no decorrer do regime monárquico. Uma visão histórica de longo prazo parece-me essencial para um correto entendimento das dimensões reais desses desafios, quer no plano do sistema multilateral de comércio, quer no contexto dos blocos regionais em formação, como o Mercosul, quer ainda no que se refere a algumas das fragilidades mais evidentes do sistema econômico e tecnológico brasileiro, como por exemplo o caso das patentes de invenção ou a dependência crônica do financiamento externo.

O impulso inicial de pesquisa, o método de abordagem, o desenvolvimento das teses e os resultados aqui consignados podem ser vistos como a aplicação prática de um exercício de *(in)formação* intelectual sobre as primeiras etapas da diplomacia econômica *no* Brasil, cujo marco inicial se deu há quase dois séculos, mais precisamente em 1808. Essa orientação analítica em direção ao passado remoto pode ser vista como derivada de uma combinação mutuamente enriquecedora entre minhas obrigações profissionais correntes – consumidas na elaboração de expedientes oficiais, usualmente sob a forma de telegramas e *memoranda* de serviço – e uma dedicação voluntária à pesquisa documental – na qual entra o gosto pelo manuseio de velhos volumes e contato com o pó dos arquivos. Com efeito, meus interesses intelectuais levaram-me – sob o impulso de "afinidades eletivas" há muito sedimentadas em uma dupla carreira de diplomata real e de acadêmico virtual – a produzir,

em alguns anos, vários livros dotados de embasamento histórico, elaborando, no presente caso, uma reconstituição das relações econômicas internacionais do Brasil no decorrer do século XIX.

No que se refere aos elementos constitutivos do *making of*, são enfocados neste livro, por um lado, processos econômicos concretos, estritamente definidos em cada uma das áreas selecionadas para estudo (comércio, finanças, investimentos, mão de obra), pertencentes ao "edifício" da diplomacia econômica brasileira, construção largamente inacabada no período aqui considerado. Esses processos são integrados, ainda que de maneira seletiva e setorializada, ao universo mais amplo das relações econômicas internacionais do Brasil, como revelado nos capítulos de síntese. Procurou-se acompanhar, por outro lado, a lenta formação de uma estrutura social historicamente inédita numa área específica da diplomacia brasileira, sua vertente econômica, na qual os membros da elite dirigente envolvidos em temas de política econômica externa (nos gabinetes ou no Parlamento) foram tão ou mais importantes do que os próprios diplomatas profissionais.

A diplomacia econômica em construção no Brasil do século XIX resulta da fase prévia de compromissos externos – a chamada herança luso-britânica – assumidos por uma classe dirigente que quase não conheceu transição na mudança do regime. Ela também deriva da lenta acumulação de lições e de experiências adquiridas por esses diplomatas em etapas sucessivas de negociações – bilaterais, plurilaterais – com os parceiros estrangeiros e no quadro de incipientes foros multilaterais. Essa mobilização simultânea e paralela de processos e eventos objetivos, bem como o enfoque sobre a atuação de meus antigos colegas do Império, claramente enquadrados no sistema evolutivo original das relações externas do Brasil, numa época em que o estado e o próprio conceito de nação estavam se constituindo, correspondem, portanto, à segunda noção privilegiada no esquema analítico, a de *Bildungs-diplomatie*.

Este trabalho é parte de um projeto mais vasto que, desde vários anos, venho desenvolvendo no quadro de pesquisas sobre o modo de funcionamento e sobre os processos de formação política e de consolidação institucional da moderna diplomacia econômica no Brasil. O projeto começou, aliás, pela tentativa de se examinar a estrutura do processo decisório na diplomacia econômica contemporânea, esforço que envolvia a submissão de um questionário e a realização de entrevistas com alguns dos *decision-makers* da atual diplomacia multilateral brasileira. Em face, porém, do escasso retorno inicial a esse tipo de empreendimento, resolvi voltar às *origens* de nossa diplomacia econômica, recuando um "pouco" mais longe no passado, em busca de seus fundamentos conceituais e de sua *rationale* de atuação. Daí o mergulho nas fontes da diplomacia imperial, previamente a esforço similar em relação ao período republicano, que, no entanto, continua na minha pauta de trabalhos pendentes[1].

Antes, contudo, desta pesquisa ser apresentada em formato de livro, segundo modalidades tipicamente acadêmicas, ela serviu a objetivos funcionais mais imediatos da carreira diplomática. Em versão consideravelmente menor – pois que limitada tão somente a 187 páginas de texto e a 83 de anexos –, ela foi apresentada em junho de 1997 como tese no âmbito do Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, do Itamaraty. A banca examinadora foi unânime em considerar – e aqui cito parte do relatório de aprovação – que "o candidato abordou o tema de forma meritória, tanto no texto submetido quanto na maneira como reagiu às observações e questionamentos feitos em relação à tese", revelando "desenvoltura

1 A continuidade deste primeiro trabalho de pesquisa sobre a diplomacia econômica no Brasil, que pretende ser uma trilogia, encontra-se em preparação para cobrir o período 1889-1944, tendo sido tentativamente intitulada *A Ordem internacional e o Progresso da nação*: as relações econômicas internacionais na era republicana, preservando basicamente o mesmo formato analítico e a estrutura formal do presente volume. Um terceiro volume, dedicado ao período 1945-2000, apresentará características diferentes, ainda não de todo definidas.

e familiaridade com o assunto tratado, amplo conhecimento das suas fontes e desembaraço na reação aos comentários que foram feitos ao trabalho".

A banca também recomendou sua publicação, sugerindo entretanto uma revisão do texto, sobretudo em relação a dois pontos: a) efetuar uma melhor caracterização do que se entenderia por "burocracia diplomática", observação essa feita pelo sociólogo e historiador Jorge Caldeira; b) dar realce pertinente ao que se poderia chamar de "diplomacia africana", ou "diplomacia da escravidão", sugestão formulada pelo embaixador Alberto da Costa e Silva, poeta, cronista, prosador, memorialista e, como se tudo isso não bastasse, um dos mais importantes e respeitados africanistas do Brasil, autor de um excepcionalmente erudito estudo de história antropológica sobre a África negra de antes dos portugueses, *A enxada e a lança*. A ambos – assim como ao embaixador Luiz Augusto Souto Maior que, na dupla qualidade de experiente negociador e relator diplomático da tese, levantou diversos pontos relevantes de diplomacia comercial – desejo agradecer a pertinência das observações, críticas e comentários feitos em outubro de 1997 e confirmar-lhes que as sugestões e recomendações então formuladas foram incorporadas ao presente texto.

O ensaio reproduz, *grosso modo*, a mesma estrutura da dissertação defendida na academia diplomática, com alguns desdobramentos e redivisões de capítulos e partes originais para maior clareza conceitual. O trabalho foi, contudo, amplamente restabelecido em suas dimensões primitivas, retomando integralmente o primeiro texto – elaborado entre fevereiro e maio de 1997 – e que serviu de base para a composição da versão apresentada no âmbito do Itamaraty. O ensaio incorpora ainda leituras históricas e trabalhos recentes sobre elementos fatuais, além de efetuar uma revisão geral dos argumentos analíticos e interpretativos. A revisão da bibliografia disponível e a investigação

em arquivos (documentos e relatórios da velha Repartição dos Negócios Estrangeiros) foram conduzidas de forma metódica, ainda que intermitente, seguindo o nomadismo da carreira, a partir de 1986, com base em um programa autoassumido de estudos e pesquisas sobre as relações internacionais do Brasil, em especial em sua vertente econômica. Os primeiros resultados desse vasto programa de estudos foram apresentados em ensaios de caráter metodológico e historiográfico – publicados na primeira metade dos anos 1990 –, mais tarde compilados em livros independentes[2].

As razões da escolha de um tema de caráter histórico para a dissertação funcional – quando o normal na *carrière* é a opção preferencial por assuntos da própria diplomacia profissional, "atual e corrente" – não podem ser explicadas apenas a partir desse programa de estudos ou dos trabalhos de tipo acadêmico que desenvolvi no intervalo (vários deles, aliás, na interface da atividade funcional, já que tratando do processo de integração no Mercosul). A decisão pode ser justificada como uma espécie de *a priori* weberiano, ou seja, as já referidas "afinidades eletivas" entre o pesquisador de longo curso e seu objeto preferido. Com efeito, minha empatia por essa vertente de pesquisa acadêmica, fortemente enraizada na história, sempre foi bem maior do que a suposta obrigação de se "equacionar" algum problema de diplomacia contemporânea, seja de natureza estrutural ou conjuntural. Num

---

2 Cf. Paulo Roberto de Almeida, "Relações internacionais do Brasil: introdução metodológica a um estudo global", em *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro: IRI/PUC, v. 13, n. 2, julho-dezembro 1991, p. 161-185; "Estudos de relações internacionais do Brasil: etapas da produção historiográfica brasileira, 1927-1992", em *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília: ano 36, n. 1, 1993, p. 11-36 e "Estrutura institucional das relações econômicas internacionais do Brasil: acordos e organizações multilaterais de 1815 a 1997", em *Contexto Internacional*, v. 19, n. 2, julho-dezembro 1997, p. 307-401, coletados em versão atualizada no livro *Relações internacionais e política externa do Brasil*: dos descobrimentos à globalização (2ª. ed.; Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2004). Um outro trabalho de pesquisa histórica, "A democratização da sociedade internacional e o Brasil: ensaio sobre uma mutação histórica de longo prazo (1815-1997)", em *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 40, n. 2, julho-dezembro 1997, p. 76-105, permitiu, por sua vez, dar início à composição do livro *O Brasil e o multilateralismo econômico* (Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999); ver a produção do autor no final da bibliografia.

sentido amplo, a leitura e a reflexão aprofundada sobre os dados primários da história devem constituir não só a base de um trabalho acadêmico de pesquisa "pura" como também, e principalmente, o sustentáculo de toda e qualquer formulação e definição "prática" de políticas voltadas ao presente imediato, sobretudo no campo decisório da política externa, na qual as permanências e o sentido de continuidade são normalmente mais entranhados do que no terreno da política doméstica.

Este livro pode ser considerado, nessa perspectiva, como se situando entre a vocação didática nunca descurada em mais de duas décadas de diplomacia profissional e a preocupação com a recuperação da "memória" diplomática no campo das relações econômicas internacionais. Mas ele vai além disso, já que consolida um levantamento, o mais completo possível, dos limites e condicionalidades que marcaram as etapas formadoras da diplomacia econômica no Brasil. Como todo esforço de "exploração de terreno", a iniciativa que deu origem ao presente livro se explica pela constatação de algumas lacunas no que se refere ao "estado da arte" em história diplomática, em especial em sua vertente econômica. Com efeito, o trabalho de pesquisa derivou de uma insatisfação pessoal com a literatura existente nessa área de estudos e foi estimulado por uma espécie de vocação "formadora" em direção das gerações mais recentes de diplomatas, experiência, aliás, concretizada anteriormente como professor no Instituto Rio Branco, na Universidade de Brasília e outras instituições de ensino superior.

1.1 Origens da diplomacia econômica no Brasil

A despeito de seu forte enraizamento histórico, este trabalho não deve ser visto como uma "história diplomática" no sentido tradicional, isto é, preservando a diacronia de eventos e processos em torno de alguma diretriz selecionada, neste caso, as relações econômicas internacionais do Brasil. Trata-se, mais bem, de

um longo ensaio histórico sobre os *fundamentos* da diplomacia econômica *no* Brasil – e nem sempre, ou não necessariamente, *do* Brasil –, atuando na sincronia de grandes áreas da história econômica do país. Alguns desses setores são já bastante tradicionais (como o comércio, o tráfico escravo e a questão da dívida externa); outros, em contrapartida, foram pouco explorados na historiografia especializada (como as patentes de invenção, os créditos concedidos aos vizinhos platinos, a participação nos primeiros organismos "multilaterais", etc.). O suporte fatual e quantitativo dessa volta às *origens* é propriamente exaustivo – como se pode verificar pela abundância de tabelas estatísticas e de quadros analíticos ao final de cada capítulo – objetivando precisamente sustentar argumentos interpretativos mediante elementos empíricos[3].

Os grandes campos de análise, como evidenciado nas várias partes do trabalho, são a diplomacia comercial, a financeira (inclusive aquela do Brasil como credor), a aquisição de tecnologia e os fluxos de investimento direto estrangeiro, o problema crucial da mão de obra (na dupla condição da força de trabalho escravo e do sistema de colonização), a participação precoce do Brasil no emergente multilateralismo econômico oitocentista – temática pouco estudada na bibliografia disponível – e, finalmente, a construção institucional de um instrumento diplomático adequado ao país. Em todas essas áreas relevantes para uma diplomacia em formação, assim como no que se refere ao capítulo inicial, sobre o enquadramento contextual das relações econômicas internacionais do Brasil no século XIX, e ao capítulo final, de síntese sobre o desenvolvimento da diplomacia econômica na

3 A propósito do trabalho com a informação quantitativa, aplica-se a regra acautelatória de Thomas Carlyle, historiador do século XIX: "Existe, infelizmente, uma espécie de alguimia em torno dos números, que transforma os mais duvidosos elementos em algo puro e precioso, daí que o preço de trabalhar com estatísticas históricas é a eterna vigilância"; citado por David Landes, *A riqueza e a pobreza das nações* (Rio de Janeiro: Campus, 1998), p. 196.

longa era republicana, foram compiladas dezenas (talvez centenas) de informações estatísticas e de dados fatuais suscetíveis de confirmar a linha de argumentação defendida pelo autor.

O material de base deste livro é, contudo, constituído primordialmente pelos relatórios anuais da antiga Repartição dos Negócios Estrangeiros – todos eles de excelente qualidade, se confrontados aos similares do período republicano –, bem como por uma enorme soma de dados econômicos e de indicadores qualitativos que foram cuidadosamente reunidos e compilados a partir das mais diversas fontes disponíveis. A informação "conjuntural" está evidenciada nas dezenas de tabelas estatísticas, ao passo que os elementos "conceituais" e interpretativos figuram em quadros analíticos construídos especialmente para o trabalho. Gostaria de chamar a atenção, neste momento, para a contribuição intelectual representada pelos quadros analíticos, pois eles sintetizam um certo esforço de reflexão sobre as relações internacionais do Brasil. No que se refere, por sua vez, aos dados estatísticos "brutos", eles servem de suporte fatual aos argumentos fundamentalmente interpretativos desenvolvidos de forma autônoma ao longo de um texto que preserva as características do ensaísmo histórico. Muitos outros elementos de informação, sobretudo na área da história política, tiveram, contudo, de ser descartados por razões de espaço ou de preferências metodológicas do autor, o que está bastante claro no segundo capítulo, na parte que se refere à problemática *não* coberta neste trabalho.

Quanto aos ensinamentos e utilidade que o trabalho possa ter no contexto da bibliografia corrente sobre as relações internacionais do Brasil – e esta é bastante escassa em alguns dos campos selecionados para análise –, pode-se evidenciar que, à parte sua evidente função didática e de pesquisa histórica, há também uma não menos evidente preocupação com os fundamentos da ação diplomática no presente. Não se trata aqui de repetir um conhecido

e gasto refrão: "Aquele que ignora a história, está condenado a repeti-la", mas de avaliar o quanto determinadas orientações de política econômica externa, em geral, ou, mais especificamente, o quanto determinadas opções de diplomacia econômica do Brasil tomadas no passado continuam a influenciar poderosamente o curso das ações dos responsáveis econômicos e diplomáticos no início do século XXI.

Um desses ensinamentos, por exemplo, situa-se no campo da política comercial, marcada desde longas décadas por um pragmático protecionismo seletivo, que por sua vez se vincula à vocação sempre afirmada – ainda que largamente frustrada, por uma série de outras razões – da promoção "estatal" da industrialização do país; outro seria o da afirmação continuada da "independência econômica" da nação, o que sempre levou as elites dirigentes a considerar com enorme grau de cautela as demandas por liberalização comercial unilateral ou os diversos projetos integracionistas do continente americano, desde a mais do que secular proposta dos Estados Unidos de se constituir uma *customs union* regional (1889-1890) até o processo iniciado em Miami em 1994, tendente a negociar, até 2005, e a conformar, a partir daí, uma zona de livre comércio hemisférica (Alca). Depois de mais de um século de relacionamento regional e internacional, a agenda da diplomacia econômica brasileira não parece ter mudado substantivamente.

1.2 Estrutura do ensaio histórico

A pesquisa documental e bibliográfica, a construção do discurso histórico e a apresentação dos temas objeto de análise foram organizados da seguinte maneira. Na primeira parte, dois primeiros capítulos, de caráter claramente introdutório à análise histórica que se segue nas demais, situam a formação da diplomacia econômica no quadro mais vasto das relações

econômicas internacionais do Brasil, enfocando as características gerais do sistema econômico mundial do século XIX, cenário no qual deverão mover-se os representantes de uma diplomacia emergente, orientados por líderes políticos de um estado ainda em construção. A abordagem não segue o método comparativo, mas a exposição não se furta tampouco a apresentar e discutir dados e situações relativas a outros países porventura colocados em situações similares em termos de desafios históricos.

A segunda parte, dedicada à diplomacia comercial, aborda os tratados de comércio e a própria política comercial, enfatizando seu caráter evolutivo, desde os primeiros acordos favoráveis aos estrangeiros até a prática de um protecionismo mais empírico do que doutrinal, movido menos por preocupações industrializantes do que fiscais. Foram arrolados não apenas os instrumentos diplomáticos negociados nessa área, mas também as diferentes medidas de política comercial – de caráter liberal ou protecionista – que enquadraram as relações comerciais ao longo do século XIX. Foram também discutidas as doutrinas que poderiam servir de suporte a cada uma das correntes em liça. A diplomacia profissional foi aqui mais “informativa” e “expositiva”, do que propriamente “formuladora”, papel que coube evidentemente à elite política representada no Parlamento e integrando – diretamente no Ministério da Fazenda ou na Presidência do Conselho – os diversos gabinetes do Império.

A terceira parte, que se situa na área financeira, trata da dupla “diplomacia dos empréstimos”, bem mais evidente ou visível na contratação de recursos externos do que na concessão de créditos, estes limitados aos objetivos político-estratégicos da diplomacia platina do Império. A contratação de empréstimos junto a banqueiros de Londres deriva, como se sabe, do crônico desequilíbrio orçamentário do estado, muito embora alguns contratos de empréstimo visassem investimentos em obras de

infraestrutura. A decisão pelo endividamento externo, em lugar de revelar deliberada opção pela "dependência financeira", poderia ser alternativamente considerada como uma estratégia relativamente eficaz do ponto de vista econômico, pois que evitou uma excessiva drenagem pelo estado dos escassos recursos internos.

A quarta parte refere-se aos investimentos estrangeiros, questão geralmente pouco presente na historiografia diplomática tradicional, a não ser pela menção óbvia à presença inglesa nos serviços de transportes e comunicações. O enfoque aqui privilegiado é o das formas primitivas de "promoção comercial" – o exibicionismo burguês das feiras industriais e das exposições universais – e, sobretudo, o do sistema inventivo do século XIX, tal como ele se refletiu no Brasil, cuja diplomacia esteve sempre atenta ao acompanhamento dos progressos tecnológicos em curso na Europa e nos Estados Unidos. Embora não refletisse mais detidamente sobre as razões da defasagem industrial, a diplomacia engajou-se na atração de capitais produtivos e de novos inventos para o país. Sua prática era evidentemente mais ativa na seleção de candidatos à imigração, correspondendo à visão econômica "essencialmente agrícola" que era a da elite da qual provinha. Assim, os claros avanços da proteção da tecnologia proprietária no Brasil – que esteve dotado de um precoce sistema patentário e aderiu antes de muitos países avançados aos principais instrumentos nesse campo – não repercutiram no progresso tecnológico do país, que continuou dependente de aportes externos durante toda a sua história.

A quinta parte explora as ambivalências da diplomacia da "mão de obra", estirada entre as exigências contraditórias da preservação do tráfico – resultante da incapacidade das elites em reestruturar a organização social da produção – e uma prática bastante tímida – que esteve longe de conformar uma sólida política – de atração de colonos europeus. As tergiversações na questão do tráfico escravo e na própria abolição do regime servil levaram ao mais importante

contencioso diplomático do Império, colocando-o em confronto direto com a principal potência do século XIX, a Grã-Bretanha, uma ativa promotora dessa versão primitiva da "cláusula social". Uma das consequências involuntárias da persistente recusa brasileira em aceitar essa cláusula social *avant la lettre* que foi a luta contra a escravidão, manifestou-se, evidentemente, na manutenção de fluxos irrisórios de imigração europeia durante a maior parte do período.

A sexta parte, voltada para a análise do emergente multilateralismo econômico, inclusive em sua vertente regional, constata uma ativa presença do Brasil nos diversos foros econômicos em constituição na segunda metade do século XIX. O cosmopolitismo da elite brasileira deve ser evidenciado, assim como a diversidade de seus interesses, muitas vezes em descompasso com a própria realidade econômica do país. Tais características asseguram uma forte presença diplomática em todos os países importantes e em foros internacionais relevantes, buscando colocar o Brasil no mesmo plano das demais "potências" do concerto regional e internacional e conformando um exemplo pioneiro de diplomacia do multilateralismo econômico, certamente singular na periferia. Tratar-se-ia de uma "diplomacia fora de lugar" ou avançada demais para sua época? Adotando uma postura de inserção ativa e soberana que é pouco ressaltada na literatura corrente, o Brasil tornou-se membro, antes de vários outros países "desenvolvidos", das primeiras organizações intergovernamentais de cooperação técnica surgidas no último terço do século XIX, em plena era do capitalismo triunfante. Num processo não de todo inédito em termos históricos, o estado brasileiro – em especial sua diplomacia – conseguia ser mais avançado do que a sociedade que ele era suposto representar.

A sétima parte, dedicada aos aspectos institucionais da diplomacia econômica, constata, por exemplo, um amplo relacionamento bilateral tanto com as potências da época como

com outras nações "periféricas" da América e da Ásia. A "geografia" da diplomacia brasileira assegura adequada presença política e uma defesa consistente dos interesses econômicos do país em todas as frentes de trabalho abertos ao engenho e arte dos representantes brasileiros. Tal se dá em função da constituição precoce de um "instrumento diplomático" relativamente capaz, ou seja, uma estrutura funcional-burocrática bastante eficiente na defesa dos interesses econômicos e políticos externos, com uma profissionalização tendencialmente "weberiana" do pessoal diplomático e um processo decisório amplamente interativo entre os vários setores das elites dirigentes.

A oitava, e última, parte do trabalho, relativamente extensa em suas dimensões e propósitos argumentativos, recupera, finalmente, ensinamentos derivados das análises conduzidas nos capítulos substantivos anteriores e procede a uma síntese global do período imperial, bem como, de maneira prospectiva, projeta os grandes elementos da diplomacia econômica do século XIX na perspectiva do longo século republicano, desde 1889 até o final do século XX. São, assim, retomadas as grandes linhas da diplomacia econômica no Brasil no período imperial, feito o balanço dessa forma de atuação externa no contexto da ordem escravocrata (inclusive no que se refere ao desempenho dos "bacharéis" da diplomacia econômica), enfocados os temas substantivos da inserção econômica internacional do Brasil no decorrer do século XX e constatada a abrangência e a extensão da diplomacia econômica multilateral do Brasil durante todo esse período. Uma seção final, nessa parte, retoma a avaliação global do "instrumento diplomático" brasileiro, o que permite confirmar sua relativa eficácia política e seu alto padrão de desempenho no contexto histórico de sua atuação efetiva.

Retomando a lição de David Landes, os problemas discutidos neste livro poderiam, portanto, ser tomados como um exercício

de *trade in ideas*, tanto em direção do passado, com base nos argumentos apresentados e desenvolvidos em velhos – e, no entanto, bastante "atuais" – relatórios da Repartição dos Negócios Estrangeiros, como em direção do futuro, no que pode ser visto como uma tentativa de estabelecer fundamentos históricos de natureza econômica para a atuação do Ministério das Relações Exteriores no século XXI. A exposição e discussão retrospectivas da diplomacia econômica do Brasil imperial ajuda, certamente, não apenas a entender o sentido de algumas das ações do presente, mas também a dar um sentido prospectivo à missão sempre desafiadora de contribuir – com um mínimo de custos econômicos e um máximo de benefícios sociais – para a plena inserção econômica internacional do Brasil contemporâneo.

1.3 Continuidade e ruptura na diplomacia brasileira

As considerações formuladas no último capítulo em torno da preservação das linhas básicas de atuação da diplomacia econômica no Brasil, tal como registradas historicamente, permitem mais uma vez constatar que, em termos políticos e conceituais, os elementos de *continuidade* na política externa primam sobre os momentos de *ruptura* ou de mudança. É sem dúvida notável verificar que, não apenas no terreno econômico, as características essenciais da política externa brasileira tenham sido preservadas, tanto ao cabo de oitenta anos de monarquia como depois de mais de um século de regime republicano. Elas também confirmam, retomando uma imagem do historiador inglês Lawrence Stone, que a história mais se assemelha a um lento carro de bois, com os barulhentos eixos de suas rodas de madeira e de ferro reclamando permanentemente de algum desajuste estrutural, do que a uma elegante diligência puxada por uma dinâmica parelha de cavalos. Ainda segundo outro historiador econômico, o já citado Landes, a história "desloca-

-se num ritmo irregular: só consegue avançar aos solavancos"[4]. O grande antropólogo e pensador que foi Darci Ribeiro também já tinha constatado que o Brasil costumava avançar "aos trancos e barrancos", título de um de seus muitos livros sobre o Brasil multicultural e multirracial.

No caso da agenda modernizadora do Brasil, a carroça "colonial" convive com o moderno carro importado e o país tem de – nas palavras de um de seus diplomatas contemporâneos – resolver ao mesmo tempo um problema de dengue e outro de informática. O mesmo confronto entre dois universos unidos no *tempo* e separados no *espaço* – a relação inversa também é válida – pode ser encontrado, *mutatis mutandis*, no século XIX, quando o Brasil importava as últimas novidades da civilização industrial, como a locomotiva a vapor, o telégrafo elétrico, o cabo submarino e o telefone, e sua classe dominante teimava, paradoxalmente, em preservar o tráfico e a escravidão. Da mesma forma, o Brasil contemporâneo se prepara para ingressar plenamente na era da Internet, se liga às demais nações por um cabo ótico submarino, mais de cem anos depois que o primeiro cabo atravessou o Atlântico, assim como recebe imagens de satélites que ele mesmo fabrica, mas ainda assim enfrenta os dramas seculares da servidão (e mesmo da escravidão) em zonas de fronteira agrícola, o do trabalho infantil em arquipélagos de capitalismo "manchesteriano", além de "comezinhos" problemas de saúde pública, de educação primária, quando não dos mais prosaicos problemas ligados à afirmação da cidadania.

Os problemas do (não) desenvolvimento brasileiro são, portanto, seculares, multisseculares mesmo, e o estudo da atuação de sua diplomacia econômica pode ajudar a compreender quais foram exatamente esses problemas e que tipos de soluções foram

4 *Ibid.*, p. 343.

pensados em diferentes épocas pelas elites políticas para seu encaminhamento. O trabalho da diplomacia, como muitas vezes expressou Celso Lafer, consiste em converter oportunidades externas em possibilidades internas, segundo uma agenda de trabalho que se renova sobre a base de questões que tendem a se repetir ao longo do tempo: acesso a mercados e às tecnologias de ponta, mobilização de recursos externos, participação nos mecanismos decisórios de uma ordem internacional caracterizada pela assimetria de poder. A diplomacia brasileira, em face de problemas e de desafios que permanecem basicamente os mesmos, em sua essência, ao longo do tempo – de defesa e de segurança, de desenvolvimento, de afirmação internacional –, soube aparentemente renovar-se na continuidade.

Antecipando sobre trabalho similar de pesquisa que será conduzido em relação à primeira era republicana, a preocupação deste esforço de reconstrução foi com as fases iniciais da inserção econômica internacional do Brasil oitocentista, tal como vistas do ângulo de sua diplomacia em formação e no contexto das relações econômicas internacionais da jovem nação independente. Como o Brasil "reagiu" e "agiu" historicamente, no século XIX, em face de problemas *econômicos* estruturais – mas que são basicamente *políticos* em sua definição estratégica e internacional – constitui o núcleo essencial do texto que se vai ler.

O autor deste trabalho não tem obviamente a pretensão de ter esgotado o tratamento dessas questões, tanto mais nebulosas quando situadas nas etapas formadoras da diplomacia econômica no Brasil e ainda marcadas pela herança luso-britânica da independência. Mas, como se poderá verificar ao início de cada capítulo, ele teve a aspiração de, pelo menos, colocar todas as perguntas pertinentes a essa vasta problemática. Segundo uma das velhas regras do método sociológico, a identificação pertinente das questões já constitui um primeiro passo para o oferecimento

de respostas adequadas ao problema em causa. Em todo caso, a amplitude das questões aqui levantadas demonstra não só a dimensão dos desafios colocados historicamente na agenda interna e externa do Brasil, como também a ambição do trabalho em tentar oferecer algumas linhas explicativas sobre um dos mais importantes capítulos de nosso itinerário enquanto nação soberana.

PARTE I

Diplomacia econômica e relações internacionais do Brasil

Capítulo II
A diplomacia econômica do Brasil como objeto de estudo

> *É evidente que sempre se deve destacar a influência dos fatores econômicos, dos grupos de pessoas internos e externos, dos investimentos estrangeiros que agem, em colaboração com outros elementos, sobre a formulação da política externa. Faltam-nos dados econômicos objetivos para analisar essa influência ou a sua variação.* [José Honório Rodrigues, *Uma história diplomática do Brasil* (1955)]

Ao compilar material de base para suas aulas de história diplomática do Brasil, ministradas no Instituto Rio Branco até meados dos anos 1950, o historiador José Honório Rodrigues queixava-se com razão da falta de “dados econômicos objetivos” para avaliar a “influência dos fatores econômicos” na formulação da política externa. Este livro dedica-se, precisamente, a levantar esses fatores, medir-lhes o impacto real e analisar sua influência, não apenas na formulação, como na própria execução da política externa no decorrer do século XIX. Consoante sua orientação essencialmente histórico-estrutural, ele busca, entretanto, atender

a esses objetivos não através de uma visão linear ou sequencial da política externa imperial, mas mediante a análise de algumas áreas da diplomacia econômica praticada nesse período. Este ensaio de "interpretação econômica" de uma das vertentes da história diplomática brasileira tem, portanto, por objeto, como seu título e subtítulo indicam, o estudo das etapas formadoras da diplomacia econômica no Brasil, retraçando o itinerário das relações econômicas internacionais da nação no contexto histórico do século XIX, mais especificamente no decorrer do período monárquico.

O trabalho nasceu de uma dupla constatação. De um lado, os manuais disponíveis de história diplomática e de relações internacionais do Brasil (não considerando aqui monografias acadêmicas especializadas) deixam manifestamente de lado, ou apenas abordam perfunctoriamente, os fatores econômicos e materiais que poderiam explicar alguns aspectos da estrutura, das modalidades e das motivações da política externa governamental durante o Império; eles tampouco abordam de maneira satisfatória determinados eventos ou processos que influenciaram, historicamente, o contexto internacional do desenvolvimento econômico brasileiro. De outro lado, as obras mais conhecidas de história econômica do Brasil, em especial as obras clássicas de Caio Prado Júnior e de Celso Furtado, tratam de forma percuciente desses elementos estruturais – que definiram, em determinadas circunstâncias, a inserção econômica internacional do Brasil –, mas geralmente o fazem com relativa exclusão de outros componentes das relações internacionais do país que não o comércio exterior *stricto sensu* e ainda aqui pela via quase exclusiva da monoexportação. Alguns precursores, como Lemos Brito, Rodolfo Garcia ou Roberto Simonsen concentraram-se no período colonial ou, como Vítor Viana, enfocaram questões muito específicas. A própria bibliografia disponível sobre a questão

nos "cursos" da academia diplomática brasileira, o Instituto Rio Branco, ressente-se da falta de um manual geral sobre as relações econômicas internacionais do Brasil.

Este ensaio histórico busca, portanto, identificar esses elementos da primeira diplomacia econômica brasileira em áreas selecionadas de análise – comércio, empréstimos externos, investimentos estrangeiros, tráfico escravo e imigração, presença em incipientes foros "multilaterais" –, expor de maneira razoavelmente exaustiva seu desenvolvimento ao longo do século XIX e, por fim, discutir suas implicações para a política externa do país. Ao declarar assim sua preferência por uma abordagem econômica das relações internacionais do Brasil, deve-se, contudo, advertir que este ensaio não constitui, absolutamente, uma versão "economicista" da política externa, nem tenta construir uma "concepção materialista" da história diplomática do Brasil. O autor não acredita que o itinerário das relações exteriores do país possa ser descrito unicamente com base em suas relações econômicas internacionais ou que sua política internacional constitua alguma espécie de "sobredeterminação" da ordem econômica mundial na qual ela estaria inserida. Ainda que se possa, do ponto de vista metodológico, aderir aos principais conceitos do instrumental analítico marxista – em especial no que se refere à determinação, em última instância, dos fatores econômicos na vida de uma nação – não se deve fazer dessa concepção uma teleologia histórica.

Metodologicamente, portanto, temos sólidas razões para acreditar, a exemplo de um eminente historiador não marxista, que "tudo parte da história econômica". Com efeito, como diz Pierre Chaunu:

> *[...] é à História econômica que cabe o privilégio de mudar a História, de dar progressivamente origem a uma forma de História, a que chamamos serial, que sobrepõe suas*

> *próprias exigências, próximas das Ciências Sociais, às exigências sempre válidas da História tradicional.*

Tal se dá, segundo Chaunu, porque a ciência econômica "é a primeira que se constituiu num corpo de doutrina coerente". Depois de emergir na Inglaterra do *take-off*, no último quarto do século XVIII e nas duas primeiras décadas do XIX, a ciência econômica é a primeira que trabalha com uma aparelhagem matemática, "sem a qual já não há", diz ainda Chaunu, "desde a Revolução da Filosofia mecanicista do primeiro quarto do século XVII, qualquer conhecimento científico"[5]. O historiador francês estabelece também as três regras segundo as quais deve desenvolver-se a pesquisa histórica: periodização, escolha da problemática (onde se estabelece uma cooperação entre a história e as demais ciências do homem, "explicativas do presente") e uma constante ida e volta entre o presente e o passado, já que "a História recebe suas injunções do presente"[6].

Estabelecida uma opção preferencial pela "história econômica" da diplomacia brasileira, cabe advertir, no entanto, contra qualquer determinismo econômico ou desvio analítico historiográfico. Com efeito, como ensina um especialista do ramo, "os historiadores mostram excessiva deferência para com a economia"[7]. Os limites devem, assim, ser claramente colocados: se a economia é inegavelmente o mais importante fator na vida de uma nação, os eventos, a escolha das políticas adotadas em casos concretos, as motivações e orientações gerais das relações internacionais do Brasil, bem como os traços peculiares de sua política externa "efetiva", não foram, majoritariamente ou predominantemente,

---

5 Pierre Chaunu, *A história como ciência social*: a duração, o espaço e o homem na época moderna (Rio de Janeiro: Zahar, 1976), p. 69.

6 *Ibid.*, p. 68-69.

7 G. R. Hawke, *Economics for Historians* (Cambridge: Cambridge University Press, 1980), p. 11.

determinados ou moldados pela base material ou pelas relações econômicas internacionais do país. As grandes questões da política externa brasileira, inclusive e principalmente as de política econômica externa, sempre foram *políticas* e, como tal, receberam um tratamento essencialmente político.

Se este ensaio de história diplomática – ou melhor, de história das relações econômicas internacionais do Brasil – apresenta um “viés” reconhecidamente econômico, sem, no entanto, ser economicista, deve-se enfatizar que, nele, o método histórico adquire preponderância sobre os demais, de cunho econômico ou sociológico. Para o autor, o método histórico, aqui seguido em exposições sobre questões selecionadas de diplomacia econômica brasileira, não se opõe ao método analítico, mas ambos se completam. Se o método analítico parece mais apropriado ao enfoque de determinados problemas de desenvolvimento econômico e de política internacional, o autor não esquece, contudo, que a realidade histórica é bem mais complexa que as teorizações conduzidas pelo analista acadêmico e que as abstrações ou generalizações que este é obrigado a fazer em seu trabalho interpretativo não conseguem cobrir toda a realidade. Mas, o historiador profissional tampouco deve esquecer que sua reconstituição é feita a partir de conceitos – econômicos, neste caso – e que sua reorganização dos fatos históricos deve necessariamente proceder a algumas generalizações ou ao necessário enquadramento dos processos analisados no contexto econômico mais amplo do período estudado.

2.1 A economia política das relações exteriores do Brasil

O trabalho não tem a pretensão de se apresentar como uma “história da diplomacia econômica brasileira”, uma vez que ele não focaliza essa temática exclusivamente com o instrumental conceitual e metodológico do historiador profissional e certamente

não discute os desenvolvimentos dessa problemática apenas com o bisturi analítico de um especialista universitário trabalhando nos arquivos oficiais e nas fontes documentais. Trata-se, mais bem, como indicado, de um "ensaio histórico sobre a formação da diplomacia econômica no Brasil" elaborado por um profissional da diplomacia, não descurando, por certo, do método historiográfico e do instrumental próprio da história econômica: consulta às fontes primárias, compilações de séries estatísticas e de dados quantitativos de ordem diversa. Mas, ele enfoca, com a eventual "facilidade" analítica do *insider*, a vasta problemática das relações econômicas internacionais do Brasil no século XIX em algumas vertentes que apresentam relevância para a política exterior brasileira de modo geral e para sua atuação na frente econômica externa em particular. Na tarefa de perscrutar ou inquirir o passado das relações econômicas do país, o profissional da diplomacia dotado de sensibilidade para a reflexão histórica talvez tenha, sobre o observador puramente acadêmico, a vantagem comparativa de formular questões que incidem diretamente sobre o trabalho diplomático tal como conduzido na prática diária ou rotineira de uma chancelaria ou que apresentam uma certa continuidade conceitual ou negocial em relação aos grandes temas inscritos na agenda econômica internacional, do passado ou do presente.

As vertentes selecionadas nesta análise foram: a diplomacia comercial, a diplomacia financeira (inclusive a do Brasil enquanto credor), a diplomacia dos investimentos (aqui incluído o problema da tecnologia proprietária), a diplomacia da mão de obra e a diplomacia "multilateral", ademais da própria conformação institucional do "instrumento diplomático" brasileiro no século XIX. Todos esses campos oferecem interesse ao diplomata ou observador contemporâneo que deseje colocar em perspectiva histórica questões ainda relevantes do relacionamento econômico externo do país.

Não é preciso, por exemplo, sublinhar a importância continuada, e mesmo crucial, da diplomacia comercial e financeira na história do desenvolvimento brasileiro, bem como, em termos atuais, para uma bem-sucedida inserção econômica internacional do Brasil contemporâneo. Da mesma forma, ninguém disputaria o papel estratégico desempenhado pelos investimentos estrangeiros e por aportes de tecnologia avançada no processo de modernização da economia nacional. A diplomacia da força de trabalho constitui, por sua vez, o que se chamaria atualmente de "política de recursos humanos": se hoje o Brasil deixou de ser o grande "importador" de imigrantes que foi até meados do século XX – tornando-se, ao contrário, um "exportador" moderado de mão de obra – ele ainda necessita do concurso do trabalho especializado vindo de centros mais avançados, assim como ele envia, regularmente, estudantes e técnicos para formação complementar no exterior.

No que se refere, por sua vez, à diplomacia multilateral, parece óbvio que, em sua vertente especificamente econômica, ela vem se constituindo no campo de trabalho por excelência de uma política externa que deve operar cada vez mais nos limites, condicionalidades e desafios dos processos de globalização e regionalização: se a política externa bilateral ainda não esgotou suas possibilidades de atuação – e certamente ela continuará representando parte substancial dos esforços desenvolvidos pela chancelaria brasileira, o que é comprovado pelo número ainda proporcionalmente mais elevado de acordos internacionais nessa área – ela já não mais configura, salvo as exceções de praxe, o eixo preferencial ou exclusivo da atuação diplomática do Brasil no plano global e mesmo regional.

Quanto ao "instrumento diplomático", finalmente, seu aparelhamento e aperfeiçoamento constituem, por assim dizer, tarefas permanentes da chancelaria brasileira, merecendo, portanto, a atenção constante dos planejadores governamentais,

a começar pelos próprios diplomatas encarregados de questões administrativas e organizacionais. Do ponto de vista político-institucional, precisamente, a diplomacia brasileira constitui exemplo raro de modernização profissional e de desempenho funcional no contexto dos chamados "países periféricos".

A motivação do autor ao empreender este estudo de longo curso sobre as etapas formadoras da diplomacia econômica no Brasil deveu-se, precisamente, ao fato de que, mesmo os autores conhecidos na literatura de história diplomática brasileira, ainda que enfocando os "processos econômicos relevantes" de nossas relações exteriores no século XIX, o fizeram segundo uma abordagem tradicional, enfatizando os mesmos eventos ou processos – tratados de comércio, tráfico, relações com a Inglaterra, imigração – descurando a evolução do sistema econômico internacional ou negligenciando elementos analíticos, como as patentes ou as primeiras organizações "multilaterais" de cooperação técnica, por exemplo, que apresentam importância para um estudo abrangente da inserção econômica internacional do Brasil naquele momento histórico. Estas foram as motivações de ordem metodológica e mesmo de preferências pessoais – algo como um *a priori* weberiano – que presidiram à escolha do tema e ao início da pesquisa.

Este trabalho também pode ser visto como parte de um esforço mais amplo, antigo projeto do autor, no sentido de "construir" uma história das relações econômicas internacionais do Brasil, cobrindo não apenas a fase independente, na qual se exercitou uma diplomacia profissional cada vez mais experiente no trato dos interesses externos do país, mas igualmente o período precedente, de construção da própria nacionalidade e de definição do modo de inserção da nação no sistema econômico internacional. Na impossibilidade prática de se apresentar agora essa história econômica abrangente das relações internacionais

do Brasil, o Quadro 2.1 introduz essa *Totalgeschichte* mediante uma apresentação sinóptica dos principais vetores das relações econômicas internacionais entre o descobrimento e o final do Império, cabendo ainda referir-se ao "Apêndice", que discorre cronologicamente, em grandes linhas, sobre os elementos históricos relativos ao processo econômico colonial.

Definidas algumas questões preliminares de natureza metodológica, poder-se-ia indagar quais seriam as principais contribuições deste trabalho para o estudo da história diplomática brasileira. Trata-se, presumivelmente, da primeira pesquisa sistemática, relativamente completa, sobre o conjunto das relações econômicas internacionais do Brasil no século XIX, apresentando, como tal, os principais problemas constitutivos de uma diplomacia econômica ainda incipiente. O trabalho discute as implicações dos problemas selecionados para análise – no campo do comércio exterior, das finanças, dos investimentos, da mão de obra e das organizações emergentes no campo técnico-econômico –, para a política externa brasileira, e avalia como a diplomacia atuou nessas questões ao longo do período monárquico. Finalmente, ele também constata o impacto dessas experiências iniciais, algumas delas podendo ser consideradas pioneiras no plano internacional, para a diplomacia e a política externa brasileira do final do século XX, detectando linhas de continuidade ou de ruptura.

O trabalho de análise se dá através de uma visão de largo prazo e no quadro da ordem econômica internacional do século XIX, inclusive no que se refere ao contexto latino-americano, que pode servir de elemento comparativo no âmbito do sistema econômico emergente da Segunda Revolução Industrial. Essa visão foi construída por meio da leitura sistemática das fontes relevantes para esse estudo, a saber, os relatórios da Repartição dos Negócios Estrangeiros (adicionalmente do Ministério da Fazenda) e as fontes primárias disponíveis no Arquivo Histórico Itamaraty

(AHI). Obras contemporâneas e documentos de referência (listas de tratados, fichas de atos internacionais) completaram esse esforço relativamente pioneiro de levantamento das principais fontes importantes para o estudo das relações econômicas internacionais do Brasil e de sua diplomacia econômica.

Mas o trabalho também compila, ou constrói, algumas dezenas de tabelas estatísticas, muitas delas a partir de fontes dispersas, coloca em certos casos a informação quantitativa em perspectiva histórica (em valores atualizados, por exemplo) ou comparativa (com países da região ou mesmo "desenvolvidos"), traça alguns quadros analíticos sequenciais (sobre os principais atos econômicos internacionais, entre outros), unifica informações dispersas na literatura (sobre as primeiras organizações econômicas internacionais) e introduz o tratamento de algumas questões geralmente descuradas nesse gênero de literatura (como a questão das patentes e do sistema inventivo no século XIX). Enfim, o trabalho tem contribuições substantivas a dar no terreno que é o seu, podendo ser considerado, portanto, como um aporte relativamente original num terreno bastante explorado, mas ainda não devidamente mapeado. O autor tem assim a esperança de que as relações econômicas internacionais do Brasil no século XIX não constituam mais uma espécie de *terra incognita* para a maior parte dos estudiosos ou, em especial, para os próprios diplomatas.

Estabelecidos, assim, os principais argumentos e questões enfocadas no ensaio, deve-se também revelar o que ele *não* comporta, nem pretendia oferecer, por compreensíveis razões de espaço ou ainda por orientação deliberada de ordem metodológica ou mesmo substantiva. Não foi considerada, por exemplo, a distinção feita na maior parte da historiografia especializada no Oitocentismo brasileiro entre liberais e conservadores na discussão das grandes orientações *políticas* da diplomacia econômica brasileira no século XIX: trata-se, sem dúvida alguma, de problema importante na

análise do panorama político-parlamentar do Segundo Império, mas que não foi considerado suficientemente relevante, contudo, para os objetivos deste trabalho. O jogo liberal-conservador foi essencial em alguns momentos da política e da própria economia nacional – tráfico, abolicionismo, tratados de comércio e tarifas comerciais, lei de terras e imigração, por exemplo –, mas a análise conduzida no trabalho abstraiu a problemática partidária, de resto, no Brasil, muito pouco “ideológica”, no tratamento dessas mesmas questões e, de modo amplo, no enfoque das relações econômicas internacionais do Brasil no século XIX. Para todos os efeitos, a diplomacia econômica do Brasil foi considerada como um *bloco histórico* – talvez no sentido gramsciano da palavra – e essa abstração analítica deve ser julgada e avaliada em seus méritos (ou deméritos) próprios. Da leitura atenta de relatórios, ofícios e comentários oitocentistas, o autor chegou à conclusão de que tal distinção não apresentava uma *rationale* muito específica do ponto de vista da diplomacia econômica tal como conduzida pelos homens políticos e pelos responsáveis econômicos do Brasil imperial.

A historiografia especializada, de “direita” ou de “esquerda”, parece, aliás, concorde nesse ponto. Para um conservador como Hélio Viana, as “divergências partidárias registradas na vida política do Império [...] não influíam na direção dos negócios externos, assunto em que eram sempre solidários conservadores e liberais, coordenados pelo imperador e pelo Conselho de Estado”[8]. Na outra vertente, uma análise detalhada sobre a “economia política” do regime monárquico, tal como a conduzida por Beiguelman, em seu clássico *Formação política do Brasil*, evidencia, por certo, os diferentes matizes de conduta política – isto é, dos ocupantes eventuais da pasta dos Negócios Estrangeiros – de um e outro dos principais partidos do Império em relação a temas “econômicos”,

8 Cf. Hélio Viana, “História diplomática do Brasil”, em *História da República – História diplomática do Brasil* (2ª ed. São Paulo: Melhoramentos, s/d. [1962?]), p. 179.

como a abolição do tráfico escravo e da escravidão, por exemplo. Mas ressalta essa autora que tanto a motivação dos atores em relação a esse problema quanto as implicações finais de qualquer acordo que se fizesse nesse terreno com a Grã-Bretanha não logravam definir-se em função de linhas partidárias muito claras. Na disputa pelo eleitorado agrário, ambas as correntes competiam na identificação com o escravismo, assim como um mesmo "padrão de resistência" às pretensões inglesas terminou por impor-se a "ambos os partidos"[9]. A questão do tráfico demonstra, aliás, sobejamente que os grandes problemas de diplomacia "econômica" na era imperial eram essencialmente políticos e como tais devem ser considerados em qualquer estudo que se faça sobre a "economia política" das relações internacionais do Brasil no século XIX.

O trabalho tampouco comporta, mesmo a despeito de determinadas passagens "descritivas", uma abordagem do tipo *événementiel*. O ensaio trata mais de *políticas* do que de *homens*, o que poderia parecer, em se tratando do século XIX, uma certa incongruência analítica, numa sociedade e numa época tão pouco estritamente "racionais-legais" ou burocratizadas e fortemente "personalizadas" como o estado-nação em formação do Brasil oitocentista. Com efeito, a análise se detém mais nos *processos* do que nos *eventos*, mais nas *tendências* do que nas *ações* dos "personagens" (raramente mencionados). Trata-se, sem dúvida alguma, de uma espécie de deficiência analítica do ponto de vista histórico, de uma lacuna metodológica, na medida em que o curso real da história é feito de centenas, senão de milhares, de ações individuais: portarias ministeriais, decisões administrativas de dirigentes políticos, atos e jogos de pressão de grupos de interesses. Esses fatores contingentes, únicos e originais do processo histórico respondem, na maior parte das vezes, a

9 Cf. Paula Beiguelman, *Formação política do Brasil* (2ª ed. rev. São Paulo: Pioneira, 1976), p. 61 e 68.

motivações pessoais, circunstâncias e situações momentâneas que, em alguns casos, muito pouco têm a ver com algum grande "plano governamental" ou alguma "estratégia política", que tivesse sido hipoteticamente debatida de forma exaustiva nos gabinetes ministeriais, no Parlamento ou na sociedade, para ser em seguida implementada segundo os modernos requisitos da "ação racional-legal", impessoal, do estado.

A história, na verdade, é muito pouco racional, já que feita por homens dotados de vontade, ou de interesses concretos, mesmo os mais mesquinhos, que se encontram circunstancialmente nos comandos do estado para alcançar não supostos programas de interesse geral, mas para realizar, por vezes, objetivos pessoais de restrito escopo social ou nacional. O estado e as elites dirigentes do Brasil oitocentista não escapam a algumas das "leis de bronze" do desenvolvimento político, que afetam indistintamente personalidades e classes sociais dos mais diversos contextos societais. Falta, pois, essa "carne e sangue" da história neste trabalho quase "asséptico" de diplomacia econômica. Ele trata mais de uma vertente da ação estatal do que dos homens que fizeram mover-se tal máquina negociadora. Não havia, contudo, outra maneira de enfrentar o tema nos limites aqui traçados. A menos de se realizar um *tour de force* histórico-fatual sobre a ação de "diplomacia econômica" de personagens concretos, de refazer em uma *summa historica* todo o itinerário de nosso devir oitocentista, não se poderia conceber método alternativo no tratamento do tema. A abordagem se deu, portanto, pelo lado das ações coletivas, mais do que pelo das iniciativas individuais, pela descrição geral de processos, mais que pela reconstituição dos milhares de eventos significativos, mais pelo geral do que pelo particular. Trata-se, para ser claro, de uma síntese global sobre uma experiência histórica de diplomacia econômica em formação, não de um *racconto storico* sobre as etapas iniciais dessa mesma diplomacia econômica.

Outro elemento ausente deste ensaio analítico é a chamada "revisão bibliográfica", etapa praticamente obrigatória nos trabalhos classicamente acadêmicos. Não se efetuou, no itinerário aqui conduzido, nenhuma tentativa de se "reconstituir" a história da diplomacia brasileira (neste caso apenas sua vertente econômica) através de lentes, argumentos e conceitos já trabalhados pela historiografia tradicional ou mesmo pela "nova história" diplomática. Foram, aliás, deixados deliberadamente de lado, na fase de montagem das fontes, de elaboração dos capítulos e de redação do texto, os conhecidos manuais nesse campo, como forma inclusive de se evitar qualquer "osmose" intelectual entre os aportes porventura aqui realizados e as contribuições metodológicas ou substantivas desses autores. O que se vai ler, assim, é uma história totalmente *original*, construída inteiramente a partir de suas principais fontes – sobretudo os relatórios da Repartição dos Negócios Estrangeiros – e delas extraindo tanto a informação de base como o esforço de "reflexão" que preenchem e perpassam estas páginas. Não há nenhum padrão analítico ou modelo narrativo previamente estabelecido nem tentativa de "diálogo" com os estudiosos do passado ou do presente: os argumentos e o discurso foram construídos a partir da matéria-prima da diplomacia brasileira, suas informações momentâneas e seus relatórios ulteriores, não das interpretações históricas sobre ela oferecidas por outros pesquisadores. Na prática, a "intervenção" efetuada pelo autor consistiu em repartir essa matéria-prima segundo as categorias por ele selecionadas, diplomacia comercial, financeira, etc., seguindo um plano sistemático que não apresenta, aliás, muitos precedentes nas obras do gênero. Os eventuais méritos ou falhas deste ensaio histórico, assim, apenas podem ser imputados a seu próprio autor.

No que se refere à clássica dicotomia historiográfica entre *ruptura* e *continuidade* no processo histórico, o trabalho apresenta

ensinamentos sobre a notável preservação das linhas de atuação política do estado brasileiro, tal como demonstrado pela vertente da diplomacia econômica em pouco mais de século e meio de vida independente desde o final do Primeiro Império. Dentre as mais importantes lições a serem retidas pelos historiadores estão, provavelmente, a aguda consciência, por parte dos diplomatas profissionais, do atraso absoluto e relativo do país no contexto da ordem econômica internacional e, de forma consequente, a incessante busca de instrumentos operacionais e de alavancas materiais, alguns deles de natureza diplomática, para impulsionar o progresso da nação com a plena preservação da soberania política.

O discurso diplomático talvez pudesse ser classificado como "desenvolvimentista" *avant la lettre*, se tal noção não fosse claramente anacrônica no contexto aqui estudado; persiste, contudo, e como tal emerge das páginas dos relatórios e dos ofícios de um passado imperial hoje distante, uma espécie de consciência "embrionária" sobre a defasagem de "civilização", em relação ao modelo europeu, a ser colmatada pela nação brasileira. O discurso diplomático também ajudou a construir o Brasil, de que é testemunho a figura venerável do barão do Rio Branco, certamente uma unanimidade no rarefeito panteão de nossas personalidades históricas.

A clara noção de que o estado é a força unificadora de um projeto nacional que nunca existiu de forma clara no seio da chamada sociedade civil é talvez o outro elemento que marcou, desde o século XIX, a atuação da diplomacia econômica brasileira: foi a burocracia pública enquanto tal – aristocrática, oligárquica ou tecnocrática segundo as épocas – que marcou e impulsionou a presença do Brasil nos mais diversos foros internacionais, e não necessariamente uma comunidade de "homens de negócios", uma "classe política" dotada de qualquer tipo de vocação "weberiana" ou ainda a presença eventual de pretensos estadistas "excepcionais",

num e noutro século, aliás inexistentes, à exceção do interregno "bismarckiano" protagonizado por um ditador positivista (Vargas). Foi a própria corporação de homens públicos extraídos de setores das elites que alimentou e deu substância à atuação do estado no plano do desenvolvimento econômico e no da afirmação externa da nação.

A classe diplomática representou, ao longo do período, um dos setores mais bem preparados, um dos mais eficientes e constantes nessa burocracia pública mais patrimonial do que racional-legal. Ao assegurar, na *longue durée* aqui estudada, a representatividade internacional do estado brasileiro, a classe diplomática brasileira contribuiu para a sua construção e fortalecimento. De fato, ao trabalhar, essencialmente, *no* estado, *pelo* estado e *para* o estado, ela ajudou a construir, com sua parcela de esforços, a própria nacionalidade brasileira, consolidando, em última instância, uma sociedade civil que deixou a relativa anomia do período monárquico para afirmar um projeto próprio no decurso do longo século republicano. Utilizando-se do conhecido moto republicano, pode-se dizer que coube à classe diplomática do período imperial utilizar-se das possibilidades oferecidas pela "ordem" internacional para impulsionar o "progresso" da nação. Em grande medida, ela parece ter-se desempenhado bastante bem nessa missão.

2.2 A diplomacia econômica e as relações internacionais do Brasil

A relação do Brasil com a economia internacional do século XIX poderia, de modo geral, ser considerada como de caráter particular, basicamente assimétrica, é verdade – como no caso dos demais países latino-americanos –, mas ela comportava igualmente elementos dinâmicos, de forte inclusividade institucional, o que torna o estudo de sua inserção econômica internacional um modelo *sui generis* no conjunto dos chamados países periféricos.

Poucos desses países, por exemplo, apresentavam um número tão amplo de acordos bilaterais ou detinham uma forte presença internacional, expressa numa rede tão extensa de representações diplomáticas e consulares, ou, como o Brasil, lograram assegurar participação precoce, não meramente figurativa, em congressos econômicos de natureza multilateral.

Como pode ser organizado este estudo da diplomacia econômica no Brasil em suas etapas formadoras e de que modo ele se insere na análise mais vasta das relações econômicas internacionais do país? Não se trata aqui de refazer o itinerário das relações internacionais do Brasil no século XIX, tema de obras hoje clássicas da historiografia especializada e explorado de maneira já satisfatória em suas várias facetas, sobretudo a de cunho propriamente histórico-diplomático. Esse mapeamento foi conduzido por alguns grandes mestres da disciplina, a começar por esse Clausewitz da história diplomática brasileira que foi Pandiá Calógeras[10]. Mesmo um historiador "heterodoxo" como José Honório Rodrigues, por exemplo, identifica os três grandes princípios de atuação da política exterior do Brasil a partir de 1822 como sendo os seguintes: a) a preservação das fronteiras contra as pretensões de nossos vizinhos e uma política de *statu quo* territorial; b) a defesa da estabilidade política contra o espírito revolucionário, tanto interna (revoltas e secessões) como externamente (caudilhos do Prata); e c) a defesa contra a formação de um possível grupo hostil hispano-americano e a promoção de

10 Ver J. Pandiá Calógeras, *A política exterior do Império*, 3 vols. (edição fac-similar. Brasília/São Paulo: Fundação Alexandre de Gusmão-Câmara dos Deputados/Nacional, 1989); a caracterização de "Clausewitz" foi atribuída por Alceu de Amoroso Lima em 1934 e é citada na introdução de João Hermes Pereira de Araújo à edição fac-similar dessa obra clássica; ver também minha apreciação do autor e de sua obra em "Contribuições à história diplomática do Brasil: Pandiá Calógeras, ou o Clausewitz da política externa", em *Estudos Ibero-Americanos*, v. XVIII, no 2, Porto Alegre: PUC-RS, dezembro 1992, p. 93-103

uma política de aproximação com os Estados Unidos[11]. Os autores mais conhecidos e citados na vertente da história diplomática, como Hélio Viana e Delgado de Carvalho, provavelmente não discordariam dessa enumeração feita pelo colega "revisionista" e contestador da tradição conciliadora, para não dizer "reacionária", da historiografia política nacional.

Aparentemente, com poucas exceções, não pareceria haver espaço, na historiografia corrente, para a inclusão de um grande tema "econômico" nas prioridades da política externa imperial. Certamente que a preservação do território e da unidade da nação, a manutenção da segurança política e da livre circulação nas fronteiras meridionais e a construção de um relacionamento positivo com os principais vizinhos figuraram entre os grandes objetivos dos estadistas do Império na frente externa, mas um outro grande tema de "política nacional" também comparece com frequência nos discursos e na prática governamentais do período: a promoção das "indústrias" nacionais e nessa categoria devem ser primordialmente incluídos os interesses da grande lavoura de exportação, com destaque para o açúcar e o algodão, na primeira fase, e, crescentemente, para o café, a partir de meados do século e, com verdadeira obsessão, a partir da República.

Aqui entra o estudo do papel do estado – não enfocado diretamente neste trabalho – e o da maneira específica pela qual foi exercida a "ação econômica externa" desse estado, tema, este sim, privilegiado neste trabalho, mas de modo bastante amplo, sob a caracterização geral de "diplomacia econômica brasileira" em suas etapas formativas. Esse papel foi decisivo e mesmo crucial em diversas instâncias do relacionamento econômico internacional do Brasil, seja na negociação de tratados bilaterais de "amizade,

11 Essa enumeração sintética comparece em sua obra póstuma, editada e completada por historiador diplomático do século XX; ver José Honório Rodrigues e Ricardo A. S. Seitenfus, *Uma história diplomática do Brasil, 1531-1945* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995), p. 60.

comércio e navegação" ou na contratação de empréstimos externos, seja na promoção ou defesa de aportes de mão de obra (ainda que involuntários, como foi o caso do tráfico escravo) e na atração de capitais e tecnologia forâneos, seja ainda na construção e fortalecimento de um "instrumento diplomático" condizente com as ambições da nação, isto é, de um aparelho institucional capaz de marcar a presença brasileira nos mais diversos foros de elaboração da agenda econômica internacional.

Assim, este ensaio – histórico, mas fortemente enraizado na economia, ou melhor dito, situado na confluência disciplinar da história das relações econômicas internacionais e da sociologia do desenvolvimento econômico do Brasil – não tem a pretensão de discutir exaustivamente as bases estruturais do relacionamento contraditório do Brasil com o sistema econômico mundial, bastante atípico no conjunto dos países periféricos[12]. Seu objetivo é o de, mais modestamente, retraçar os processos formadores da diplomacia econômica brasileira, tal como colocados em ação em certos momentos-chaves de nossas relações econômicas externas e da própria conjuntura econômica internacional. Os setores de estudo foram definidos de maneira mais ou menos clara, tal como evidenciado nas diversas partes que compõem este trabalho: uma política comercial resolutamente evolutiva; uma "diplomacia dos empréstimos" bem mais uniforme ao longo do período; uma diplomacia da "mão de obra" ambivalente, em termos de exigências contraditórias entre a manutenção do tráfico escravo e a atração de colonos europeus; uma diplomacia dos "investimentos" aberta e

12 Não cabe aqui uma discussão de caráter sociológico sobre a natureza do desenvolvimento brasileiro e seu relacionamento externo no contexto do capitalismo "conquistador" do século XIX, objeto de toda uma literatura especializada, desde os autores clássicos, como Celso Furtado, até as interpretações mais radicais do tipo Gunder Frank, situando o Brasil no quadro do neocolonialismo do século XIX, passando pelas concepções mais em voga durante uma certa época sobre a inevitável "dependência" da formação social brasileira, segundo as melhores receitas da teoria "periférica" de inspiração cepaliana.

pioneira no que se refere às bases institucionais do *aggiornamento* tecnológico do país; uma diplomacia econômica, enfim, de ativa presença nos mais diversos foros internacionais e de amplo relacionamento bilateral com as potências da época.

As premissas básicas e as hipóteses de trabalho desta pesquisa histórica, relativamente original na literatura especializada, são as de que a "ordem" internacional apresenta tanto oportunidades quanto desafios ao "progresso" da nação, cabendo em grande medida à sua diplomacia responder de forma adequada aos segundos e aproveitar-se o mais possível das primeiras, de maneira a habilitar o país a continuar seu processo de desenvolvimento econômico e social. Dois grandes problemas de diplomacia econômica estavam em evidência no período imediatamente posterior à independência do Brasil: a revisão dos tratados de comércio e a questão do tráfico escravo, sem esquecer a questão adicional da dívida externa, mais de política econômica do que propriamente diplomática, construída na própria independência. Outras questões serão acrescentadas ao longo do período analisado: a atração de capitais e de trabalhadores capacitados, a introdução no país de inovações técnicas produzidas nas nações avançadas e a plena participação nos congressos e foros internacionais que estavam construindo uma nova ordem econômica, típica da Segunda Revolução Industrial. Como enfrentar esses desafios e como aproveitar-se das possibilidades abertas pela economia mundial em expansão, nas condições de um país da periferia que não tinha, obviamente, cumprido sequer os requisitos mínimos da Primeira Revolução Industrial, constituíram, precisamente, tarefas ingentes com que se defrontaram seus diplomatas e, de modo geral, suas elites dirigentes.

Não se pretende, contudo, praticar aqui nenhuma "teleologia diplomática", no sentido de se pretender ou acreditar que essa diplomacia reconhecidamente embrionária e incipiente em sua

vertente econômica – ainda que herdeira das boas tradições políticas da velha diplomacia lusitana, para aqui transplantada em 1808 – estivesse conscientemente orientada por um projeto nacional, autoassumido, de engrandecimento da pátria, que seria a "busca do desenvolvimento econômico" pela via de uma bem-sucedida inserção internacional, como se se tratasse de um Santo Graal diplomático. Os propósitos deste trabalho são mais modestos, na medida em que ele pretende simplesmente mapear o conjunto de temas relevantes da primeira diplomacia econômica do Brasil, abrindo assim o caminho intelectual a um ulterior ensaio interpretativo.

As balizas cronológicas dos eventos e processos "fundadores" dessa diplomacia econômica, que correspondem a determinados momentos decisivos da própria estruturação do estado nacional, são os anos 1808-1889. Nessa fase inicial e formadora da diplomacia econômica brasileira, que reputamos politicamente decisiva para a conformação da ideologia "desenvolvimentista" ulterior, alguns condicionantes foram colocados pela "ordem" internacional e alguns desafios tiveram de ser respondidos pelos agentes diplomáticos, com vistas a atender algumas necessidades e requisitos do "progresso" da nação, como a última parte do ensaio procurará mostrar. Os problemas selecionados para discussão, a exemplo de quaisquer outras "frações" da realidade passada submetidas ao bisturi analítico do historiador, talvez tenham sido definidos de maneira algo arbitrária pelo autor, mas não se pode negar que eles guardam estreita correspondência fatual e conceitual com os processos e as épocas de transição econômica e de ruptura política vividas pela sociedade brasileira no século XIX, tais como identificadas na maior parte dos manuais de história e sobretudo nos relatórios diplomáticos que constituíram a matéria-prima essencial deste trabalho de análise retrospectiva.

Ao reconstituir certas etapas decisivas da agenda econômica externa e da própria história diplomática do país seria intenção do autor municiar a historiografia especializada de elementos analíticos suscetíveis de contribuir, posteriormente, para o trabalho de análise sobre como e em que medida a diplomacia econômica brasileira atendeu, em cada momento selecionado, aos interesses nacionais e se ela correspondeu (ou não) às necessidades de uma nação desejosa de inserir-se internacionalmente e de buscar seu desenvolvimento econômico e social. Não se trata de estabelecer, para cada uma das conjunturas formadoras de nossa diplomacia econômica, diagnósticos valorativos ou julgamentos *ex-post* sobre a atuação das elites brasileiras, mas de buscar a *rationale* eventual da atuação diplomática brasileira, verificando sua adequação às condições econômicas internas e externas sob as quais vivia então o país.

Como poderia ser reconstituído, para fins de análise histórica, o processo formador da diplomacia econômica no Brasil no contexto da ordem econômica mundial do século XIX? Quais eram os condicionantes políticos, as limitações intrínsecas de natureza econômica e os desafios externos que se colocam ao Brasil emergente no quadro do sistema de estados da primeira metade daquele século? Como atuou sua diplomacia na defesa dos interesses nacionais e como participou o país do emergente sistema econômico multilateral que teve início na segunda metade do século? Em que medida a reconstituição histórica dos momentos formadores da diplomacia econômica ajuda a entender características e opções da política internacional do Brasil que, *grosso modo*, se mantiveram ao longo do século XX? Pode-se aprender algo com o passado e, caso positivo, que lições conviria tirar dele para eventualmente ajudar a entender, senão equacionar, algumas das alternativas dos tempos presentes?

As respostas a estas e a muitas outras perguntas nelas implícitas obrigam, efetivamente, a um mergulho na história das relações econômicas internacionais do Brasil, a partir dos primórdios do século XIX, com vistas a buscar as raízes e os fundamentos da diplomacia econômica praticada ao longo daquele período e que projetou princípios e formas de atuação muito além daqueles limites estritos. Emergirá, desse itinerário pela história, necessariamente resumido, um corpo doutrinal coerente, um conjunto de práticas consistentes com os desafios colocados ao país na frente econômica externa? Leva, esse processo, à constituição de uma diplomacia econômica *brasileira*, e não apenas *no* Brasil ou *do* Brasil? Um ensaio histórico, como o do tipo aqui oferecido, é sempre uma espécie de tentativa metodológica de apresentar respostas mais ou menos coerentes a questões que nem sempre apresentam muita coerência intrínseca, o que é o próprio da história. O autor se julgará satisfeito em seus propósitos se, em lugar de respostas acabadas a todos os problemas levantados, ele conseguir identificar e formular todas as perguntas relevantes que devem ser colocadas num estudo deste gênero.

Quadro 2.1
Vetores das relações econômicas internacionais do Brasil, 1500-1890 (apresentação sinóptica)

Período	Produtos principais e mão de obra mobilizada	Região dominante e centro econômico	Diplomacia econômica: comércio, finanças, tecnologia, investimentos estrangeiros, imigração	Relações econômicas internacionais, política externa bilateral, processos relevantes na área econômica e na política econômica externa
1500-1530	Reconhecimento e extração de alguns poucos produtos naturais: pau-brasil, produtos da floresta; Índios	Mata atlântica; Dispersão: feitorias e entrepostos	Conquista e posse de novas terras sustentadas em bulas papais; Monopólios comercial e de distribuição de produtos das novas terras; Mobilização da mão-de-obra nativa, primeiros escravos da África substituem aborígenes; Primeiras incursões estrangeiras	Incorporação das novas terras aos circuitos mercantis, de maneira concomitante ou sucessiva a saques e espoliações; Acordos de "partilha do mundo" entre os dois reinos ibéricos são contestados pelas demais potências europeias; A Espanha desfruta de terras mais ricas e de populações mais avançadas, Portugal deve contentar-se com povos do neolítico e com produtos exóticos.
1530-1580	Exploração mercantil dos produtos naturais e começo do cultivo da cana-de-açúcar; Índios, escravos africanos	Costa do Nordeste, alguns outros enclaves costeiros; Primeiras distribuições de sesmarias	Poder real realiza atribuições de terras pelo regime de capitanias hereditárias; Regime de concessões para exploração dos recursos disponíveis, com pagamento de dízimos e quintos; Esforço de povoamento com colonos, degredados, órfãos, condenados	Exercício do monopólio português sobre o Brasil gera contestação e tentativas de usurpação por outras potências europeias; Intensificação do comércio de escravos cria fluxos triangulares entre os três continentes banhados pelo Atlântico.

continua

Período	Produtos principais e mão de obra mobilizada	Região dominante e centro econômico	Diplomacia econômica: comércio, finanças, tecnologia, investimentos estrangeiros, imigração	Relações econômicas internacionais, política externa bilateral, processos relevantes na área econômica e na política econômica externa
1580-1670	Açúcar, tabaco, pecuária; Índios e escravos negros, tropeiros	Nordeste; Salvador (primeira capital administrativa)	Política de exclusivo colonial: todo o comércio passa pela metrópole; Dominação espanhola provoca invasões holandesas: começo da concorrência do açúcar antilhano; Meios de pagamento reduzidos ao mínimo: ouro em pó, moedas portuguesas e espanholas (dobrões, patacas, cruzados); Novas fontes de aprovisionamento de escravos na África.	Estabelecimento do pacto colonial: exclusivo econômico metropolitano; regime do tráfico, monopólios de Estado e das companhias de comércio; dominação espanhola e invasões estrangeiras; Expansão do território pela ação de desbravadores.
1670-1790	Ouro e pedras preciosas, açúcar, pecuária; Escravos, faiscadores, tropeiros	Minas Gerais, costa do Nordeste; Salvador, Ouro Preto, Rio de Janeiro (capital)	Auge do mercantilismo colonial português, com tentativas de modernização das atividades econômicas; Princípio de atividade manufatureira se choca com proibições régias; Punção fiscal gera revolta na colônia;	Tratado de Madri (1750) consolida grande território já desbravado pelas penetrações bandeirantes em busca de ouro e de escravos índios; Desenvolvimento da economia interna (minas, pecuária, algodão); concessões de Portugal à Inglaterra; opressão fiscal da metrópole, quebra de monopólios pelas reformas pombalinas; esgotamento da economia do ouro.
1790-1808	Algodão, pecuária; Escravos, poucos trabalhadores livres	Vários arquipélagos econômicos; Rio de Janeiro	Crise do sistema colonial com o esgotamento das minas; Aprofundamento do controle colonial sobre atividades e circulação;	Guerras napoleônicas afetam os fluxos de comércio na Europa e com as colônias; aprofundamento da dependência portuguesa da coroa inglesa e dos capitais britânicos; Capitais brasileiros mobilizados no tráfico escravo.

continua

Período	Produtos principais e mão de obra mobilizada	Região dominante e centro econômico	Diplomacia econômica: comércio, finanças, tecnologia, investimentos estrangeiros, imigração	Relações econômicas internacionais, política externa bilateral, processos relevantes na área econômica e na política econômica externa
1808-1830	Algodão, café, tabaco, pecuária (nas armas do Império já figuram o café e o tabaco); Escravos, primeiros colonos: imigrantes suíços e alemães	Início da concentração no Sudeste: desenvolvimento das primeiras atividades fabris, expansão do café na região fluminense e da criação no Sul; Rio de Janeiro;	Abertura dos portos; Tratado de comércio de 1810 dá 15% de tarifas para Grã-Bretanha; unificação dos direitos alfandegários em 15% (1824) Criação (1808) e falência (1829) do primeiro Banco do Brasil; instituição de taxas e impostos locais; o câmbio cai de 70 a 47 pence por 1$000; em 1824, o primeiro empréstimo (3 milhões de libras); Liberação da atividade econômica; estímulo às indústrias; registro precoce de patentes; Concessão de sesmarias; novas rotas do tráfico; Convenção com a Inglaterra suprimindo o tráfico (1826)	Bloqueio continental; Congresso de Viena: rios internacionais e limitação do tráfico; independências na América Latina: G-B favorece ostensiva ou discretamente os processos nacionais; Santa Aliança; sistema de hegemonia concertada na Europa; doutrina Monroe proclamada pelos Estados Unidos; Tratados desiguais (1810) entre Portugal e Grã--Bretanha: convenções sobre a abolição do tráfico (1814); Guerra na Cisplatina, independência do Uruguai, sob pressão da Inglaterra; Revolução constitucional no Porto: tentativa de reconstituição do "pacto colonial"; processo da independência, mas o Tratado de Comércio de 1810 é confirmado junto com a abertura dos portos; Manifesto de 1822 sobre relações comerciais com nações amigas.
1830-1850	Café, algodão (estagnação da economia açucareira); Final do tráfico de escravos, ainda poucos imigrantes	Sul, Sudeste; Rio de Janeiro, São Paulo	Reorganização das relações externas no campo político e econômico: livre navegação no Prata; contestação e recusa dos tratados de comércio, fim dos privilégios para a G-B, déficits comerciais, protecionismo moderado (Tarifa Alves Branco, primeira tarifa protecionista); Diminuição do recurso aos empréstimos externos; Poucos investimentos externos, imigração reduzida, conflito com a G-B por causa do tráfico escravo	Revolução industrial dá liderança tecnológica e manufatureira à G-B, que também força a adoção do livre-comércio em seus parceiros comerciais; Ascensão da ideia liberal e revoluções democráticas na Europa; Crescente integração da periferia à economia mundial, como fornecedora de matérias-primas; Construção do Estado nacional: conflitos do Brasil na região do Prata e tentativa de delimitação das fronteiras com vizinhos amazônicos; Elaboração legislativa com relevância econômica: Lei de Terras, Código Comercial, leis de patentes, concessões de atividades econômicas, legislação bancária.

continua

conclusão

Período	Produtos principais e mão de obra mobilizada	Região dominante e centro econômico	Diplomacia econômica: comércio, finanças, tecnologia, investimentos estrangeiros, imigração	Relações econômicas internacionais, política externa bilateral, processos relevantes na área econômica e na política econômica externa
1850-1890	Dominação econômica do café, surto temporário do algodão, começo do *boom* da borracha, pecuária; Tráfico interno, colonos europeus, tentativas de imigração chinesa	Sul, Sudeste, Amazônia; Rio de Janeiro, São Paulo	Diversificação da economia, primeiras siderúrgicas, ascensão do café; Política comercial (alternância de tarifas protecionistas-liberais) essencialmente fiscalista, apenas indiretamente industrializante; Novos empréstimos externos (vários para investimento, mas maioria para cobertura de déficits); "Diplomacia dos créditos externos" vinculada a objetivos geopolíticos do Brasil na Bacia do Prata (empréstimos ao Uruguai e Argentina); Investimentos estrangeiros, aumento gradual da imigração estrangeira, mas política errática nessa área; Primeira conferência internacional americana dá partida ao regionalismo multilateral;	Renascimento dos imperialismos europeus, partilha da África e penetração na Ásia, com divisão progressiva da China; Conflitos no Prata e emergência de problemas de fronteira na Amazônia; diplomacia cautelosa, moldada no princípio do equilíbrio de poderes; Começo do declínio da hegemonia econômica britânica, diversificação de parceiros europeus e começo da presença norte-americana; Desenvolvimento da infraestrutura (ferrovias, telégrafos); superávits comerciais; atividades fabris em diversos centros urbanos; Política reativa de atração de capitais produtivos e de novos inventos para o País; poucas reservas de mercado; ausência de critérios em política industrial; Brasil "presente na criação" das primeiras uniões de cooperação; precocidade na presença nos primeiros esforços de coordenação multilateral, mas pouca capacidade efetiva de influenciar as decisões das demais "potências" do concerto internacional.

Fonte: Paulo Roberto de Almeida, "O Brasil e os primeiros 500 anos de globalização capitalista", *Estudos Ibero-americanos* (Edição Especial, nº 1, 2000).

Capítulo III
As relações econômicas internacionais do Brasil no século XIX

*Economic growth essentially means increasing efficiency [...] And what makes a society more efficient comprises three main features. The first of these is technology; the second is investment in people or, to use the economist's term, investment in human capital; and the third is the efficiency of economic organization**. [Douglass North, *Growth and Welfare in the American Past* (1966)]

* "O crescimento econômico significa essencialmente aumentar a eficiência [...] E o que torna a sociedade mais eficiente inclui três caraterísticas principais. A primeira delas é a tecnologia; a segunda o investimento em pessoas ou, para usar o conceito dos economistas, investimento em capital humano; e a terceira é a eficiência da organização econômica" (tradução do autor).

> *Être comme l'Europe! Que le Brésil puisse enfin s'asseoir au concert des nations pour y jouer sa partition. Effacer à jamais le dédain, l'ironie. Avoir assez de poids, de réputation sinon de vaisseaux pour qu'on hésite à nous écraser sous un ultimatum. Refuser la condescendance et devenir, dans toute l'acception du terme, un état souverain. Comme cela paraissait difficile! Nous faisions partie de l'Amérique Latine, chaque révolution chez nos voisins, chaque crime rejaillissait sur nous, attirant sur le continent l'opprobre de la vertueuse Europe où, comme chacun sait, les révolutions sont sérieuses et les assassinats raisonnés. Nous possédions en outre des esclaves, et cette tache hideuse sur nos mains refusait de s'effacer. Enfin nous étions nègres, le sang d'Afrique nous souillait irrémédiablement aux yeux des rois et des peuples***. [Jean Soublin, *Je suis l'empereur du Brésil* (1996)]

Esse desejo de emular ou, mais exatamente, de mimetizar a Europa, tal como expresso nas memórias imaginárias do imperador, constituiu sem dúvida uma das aspirações centrais da elite brasileira do século XIX, presente não apenas na classe diplomática, mas, em maior ou menor proporção, nos vários círculos de poder. Dois conjuntos de "objetos de consumo" poderiam sintetizar a condição

** "Ser tal qual a Europa! Que o Brasil pudesse afinal tomar o assento no concerto das nações e executar sua partitura! Extinguir para sempre o desdém, a ironia. Ter peso suficiente, reputação, senão navios, para que hesitassem em nos esmagar com um ultimato. Recusar a condescendência e tornar-se, em toda a extensão do termo, um estado soberano. Como parecia difícil! Pertencíamos à América Latina, cada revolução entre nossos vizinhos salpicava em nós, atraindo para o continente o opróbio da virtuosa Europa onde, como todos sabem, as revoluções são sérias e os assassinatos, motivados. Além do mais, possuíamos escravos, e essa mancha hedionda negava-se a desaparecer de nossas mãos. Por último, éramos pretos, o sangue da África conspurcava-nos irremediavelmente aos olhos dos reis e dos povos"; trad. Rosa Freire d'Aguiar, para a edição brasileira: *D. Pedro II, o Defensor Perpétuo do Brasil*: memórias imaginárias do último imperador (Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996).

material e a atitude mental da classe dominante brasileira no decorrer do Império: a fração "ilustrada" da nação importava produtos ingleses, mas imitava as maneiras francesas, o que de certa forma condicionou sua *Weltanschauung* e moldou sua forma de atuação internacional.

A diplomacia da nação em formação retirava sua *manière d'être* do país mais importante do continente, mas sua substância provinha daquela "ilha que Deus na Mancha ancorou", como referiu-se Castro Alves à Grã-Bretanha. Essa relação de *double appartenance* é evidentemente desequilibrada, pois que o estilo da diplomacia brasileira, por mais maneiroso que fosse, nunca chegou a determinar o conteúdo das relações exteriores do país, solidamente ancoradas na fortaleza britânica durante a maior parte do período. Ainda que o cerimonial da corte tropical pudesse ter como modelo – como de resto acontecia com os demais serviços exteriores "civilizados" – o protocolo francês, sua contabilidade, em contrapartida, seus suportes materiais de funcionamento e, ainda mais importante, seu financiamento se faziam com a moeda e com os produtos britânicos.

As principais razões objetivas pelas quais a formação econômica e social do Brasil não conseguiu "tomar assento no concerto das nações" e reproduzir o padrão europeu desejado por suas elites e mimetizado por seus diplomatas podem ser inferidas a partir dos três tipos de requerimentos expostos pelo historiador norte-americano Douglass North para explicar o aumento de eficiência econômica em uma dada sociedade. O Brasil não dispunha de tecnologia, que poderia ser simbolizada pela capacidade de armar navios, como hipoteticamente desejaria o imperador, tampouco de capital humano, como era normal em se tratando de um país novo. Mas, em lugar de impulsionar a imigração livre, as elites fizeram uma opção preferencial pela continuidade do tráfico escravo. Ora, os negros "boçais" ou "ingênuos", que constituíam,

desde imemoráveis tempos coloniais, os "pés e as mãos dos senhores", poderiam dificilmente, portanto, viabilizar ganhos expressivos de produtividade suscetíveis de aumentar a eficiência de seu sistema econômico. Por fim, sua organização econômica não era exatamente baseada nos princípios do livre mercado – como sempre foi o caso do grande gigante em formação no norte do hemisfério – mas numa rede complexa de alvarás e decretos régios que regulavam, ou, mais bem, emperravam o livre exercício das iniciativas individuais e, portanto, o pleno desenvolvimento das forças produtivas.

Muitos historiadores, seguindo a trilha aberta pelos primeiros cronistas e historiadores da nacionalidade, inclusive o pioneiro Hipólito José da Costa, responsabilizaram o vezo livre-cambista das autoridades e a consequente ausência de uma tarifa protecionista pelo desprezível desempenho industrial do Brasil oitocentista. Esperar, contudo, que uma tarifa pudesse representar, por si só, uma alavanca poderosa de crescimento econômico e de transformação produtiva, seria pedir muito de uma estrutura econômica extrovertida, reconhecidamente pouco diversificada e fragilmente integrada como a do Brasil. Os direitos aduaneiros, depois de uma fase inicial notoriamente leniente em termos de imposição fiscal, foram estabelecidos em patamares mais ou menos "protecionistas" segundo as épocas, em função das necessidades do Tesouro e do estado geral das rendas do governo. Mas esses direitos não chegaram jamais a cumprir, no Brasil, aquelas finalidades virtuosas que a doutrina econômica e uma comparação por vezes indevida com a tarifa "hamiltoniana" nos Estados Unidos emprestam a uma ativa política comercial dotada de supostos objetivos industrializadores. De resto, na ausência de outras condições sócio-estruturais favoráveis a um processo industrializador consequente – inclusive e principalmente um processo contínuo de absorção e reprodução de inovações

técnicas –, poderia um mero "rabo fiscal" abanar um "cachorro manufatureiro"?

Uma certa crítica historiográfica, vinculada a teorias sociológicas de longínqua extração marxista, atribuiria o não desenvolvimento do Brasil no século XIX à dependência de sua economia do sistema comercial inglês de exploração colonial ou semicolonial, em especial mediante os "enclaves" de economia externa que impediram o pleno aproveitamento do mercado interno. Mas essa extroversão econômica apresenta caráter parcial e incompleto, sendo caracterizada, precisamente, por uma insuficiência de "exploração capitalista" e, portanto, dotada de reduzido impacto sistêmico-transformador. Tanto o ritmo de crescimento econômico como eventuais mudanças estruturais no sistema produtivo são afetados negativamente nos processos de "acumulação primitiva" marginalmente inseridos no sistema de comércio internacional de bens e tecnologia, como, aliás, várias outras experiências históricas, na América, na Ásia e na própria "periferia" europeia demonstraram amplamente ao longo do século XIX.

Como se apresenta, precisamente, o contexto econômico e diplomático no qual passam a atuar os formadores da diplomacia econômica no Brasil? Como participa o país do sistema internacional emergente? Qual foi o desempenho econômico do Brasil comparativamente ao de outros países emergentes e que contribuição poderia ter dado sua diplomacia profissional para a afirmação externa da nação? Pode-se, em primeiro lugar, esperar que uma categoria profissional qualquer do aparato estatal seja de alguma forma "funcional" para o desenvolvimento do país? Mesmo que essa categoria seja aquela que se apresenta como a interface externa do estado, poderia ela, numa suposta relação de autonomia em relação às estruturas econômicas concretas da sociedade da qual emerge, mobilizar os elementos eventualmente positivos da

ordem econômica internacional dominante para impulsionar o *progresso* da nação? Que Brasil é esse que se apresenta ao mundo burguês em formação em princípios do século XIX?

Do ponto de vista político, o Brasil em busca de legitimação internacional no contexto pós-independência é, em face do novo equilíbrio político europeu que emerge do compromisso de Viena de 1815, uma nação claramente periférica no quadro do sistema de alianças e da diplomacia dos congressos, como aliás já tinha sido periférico e marginal o papel de Portugal na conformação do sistema de Viena[13]. Mas não apenas o Brasil era marginal do ponto de vista das relações internacionais: a região em seu conjunto é relativamente secundária para os negócios internacionais dos países europeus: como confirma um conhecido historiador diplomático, a América Latina, "à diferença da China, nunca, em nenhum momento, alcançou o centro do cenário político internacional"[14]. Os mecanismos de hegemonia coletiva que presidem à sociedade internacional europeia, típica do século XIX, prescindem obviamente de um estado alheio aos próprios fundamentos dessa hegemonia difusa – o chamado concerto europeu[15] – e que apenas entra no sistema de relações internacionais em função do princípio de *legitimidade monárquica*, alianças da casa real portuguesa com a monarquia inglesa e com os Bourbons, por exemplo, e da reação às

13 Cf. Henry A. Kissinger, *O mundo restaurado* (Rio de Janeiro: José Olympio, 1973), p. 140. Henry Kissinger, por exemplo, afirma que os "quatro Grandes" de Viena nunca fizeram segredo de seu desejo de tratar os demais estados participantes "como simples instrumento ratificador ou para solucionar pontos periféricos". Sobre os resultados da "diplomacia das conferências", ver o livro de Scipione Gemma, *História dos tratados e dos atos diplomáticos desde o Congresso de Viena* (1815) aos nossos dias, tomo 1: Até 1914, 2 vols. (Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1954).

14 Cf. D. C. M. Platt, *Finance, Trade, and Politics in British Foreign Policy, 1815-1914* (Oxford: Clarendon Press, 1968), p. 312.

15 Para uma análise sistêmica e comparada da ordem internacional nesse período ver Adam Watson, *The Evolution of International Society*: a Comparative Historical Analysis (Londres: Routledge, 1992). Ver Henry A. Kissinger, *Diplomacy* (Nova York: Simon and Schuster, 1995), p. 120. Como afirma Kissinger, o sistema de Viena seria destruído algumas décadas depois por dois "revolucionários" inimigos: Napoleão III e Bismarck.

tentativas bragantinas de *restauração* do passado, da qual resultou o delongado processo de reconhecimento da independência.

Do ponto de vista econômico, o quadro de relativa marginalidade não é muito diferente, mas o Brasil desempenha um certo papel na fase de lutas políticas e de guerras comerciais empreendidas pela Grã-Bretanha contra a dominação napoleônica da Europa e em favor da construção de sua própria hegemonia econômica mundial. O país continuará, na fase independente, a despertar os interesses comerciais britânicos, tanto como mercado consumidor como enquanto concorrente no setor de "gêneros coloniais". A Revolução Industrial, na qual a Grã-Bretanha exerceu a liderança histórica, serviu antes de mais nada para unificar os mercados mundiais, constituindo a segunda fase dos processos de globalização da era moderna e contemporânea. O século XIX é essencialmente britânico, e não apenas para o Brasil[16]. Como salientou um especialista das relações internacionais: "Oitocentos é também o século em que o Reino Unido procura fazer do Atlântico um mar inglês; o século em que se destrói o tráfico triangular entre a Europa, a América e a África e em que se desfazem as ligações bilaterais entre os dois últimos continentes"[17].

16 Cf. Demétrio Magnoli, *O corpo da pátria*: imaginação geográfica e política externa no Brasil, 1808--1912 (São Paulo: Editora da Unesp/Moderna, 1997), p. 186. "O equilíbrio europeu do século XIX foi a moldura para a expansão e consolidação da economia mundial e para o delineamento de um mercado mundial. Uma dimensão desse processo foi a ruptura dos monopólios coloniais no Novo Mundo e a concomitante decadência das velhas potências ibéricas. No centro desse rearranjo global encontrava-se a Grã-Bretanha, principal potência econômica até a última década do século."

17 Cf. Alberto da Costa e Silva, "O Brasil, a África e o Atlântico no século XIX", em *Studia*, n. 52, Lisboa, 1994, p. 195.

3.1 Diplomacia e poder econômico no contexto internacional

A diplomacia desse Brasil emergente, tal como aqui considerada, trata dos problemas que mobilizaram, na vertente econômica externa, a atenção do jovem estado americano em sua interação dinâmica com as demais nações relevantes do meio ambiente internacional: mecanismos regulatórios de seu intercâmbio comercial, acesso a recursos financeiros e humanos externos, captação de capitais para suprir necessidades orçamentárias e de infraestrutura, ampliação da rede de contatos econômicos no estrangeiro, numa palavra, mobilização de recursos para fins de "desenvolvimento" econômico. Nesse particular, uma ressalva metodológica impõe-se desde já, pois que o conceito de "desenvolvimento" parece enquadrar-se mal no universo histórico de referência da maior parte dos estadistas ou diplomatas do século XIX: o prestígio político, o poder militar ou a potência econômica são realidades claramente perceptíveis aos homens que estavam no comando ou que representavam externamente os estados do século XIX, mas não costumava fazer parte de suas preocupações correntes qualquer intenção ou disposição sistemática de mobilização de recursos escassos em torno de um projeto difuso de crescimento econômico ou de construção da capacitação nacional.

A "potência política" de um estado era, por certo, decorrente de seu "poder primário", usualmente expresso em termos de navios, homens em armas e produção dos campos e fábricas nacionais, mas não se via com muita clareza como tais manifestações de força e presença no cenário internacional poderiam ser construídas sistematicamente como resultado da vontade nacional e de meios apropriados mobilizados pelo governo central. Em outros termos, diplomacia e poder econômico mantinham uma relação mais empírica do que unívoca, de que é testemunho o fato de

que, na maior parte das chancelarias do Oitocentos, as questões comerciais e econômicas eram geralmente deixadas a cargo da área consular, formalmente distinta e dispondo de quadros próprios, funcionários que não eram diplomatas de carreira e que desfrutavam, muitas vezes, de menor prestígio político e pessoal (isto é, do ponto de vista das remunerações e das possibilidades de ascensão funcional).

Não obstante a centralidade das questões políticas e militares, quando não pessoais – alianças dinásticas, crises de sucessão – para as relações entre os estados, os tradicionais tratados de "amizade, comércio e navegação" constituíam, no século XIX, boa parte de seus laços bilaterais, mormente para aqueles que tinham construído suas relações econômicas externas na fase clássica do mercantilismo. O Brasil, precisamente, recuperou o formato e mesmo o conteúdo das relações econômicas internacionais da metrópole lusitana, dela herdando características e "defeitos" que marcariam sua diplomacia da primeira fase independente. Nas primeiras três décadas de vida independente, a diplomacia em formação ocupou-se dos temas básicos do relacionamento econômico da nação: um sistema de tratados de comércio para regular o intercâmbio externo, a busca de fontes de financiamento para as despesas públicas não sustentadas orçamentariamente, pela via da contratação de empréstimos estrangeiros, e a defesa intransigente do aprovisionamento em mão de obra para a grande lavoura, contra as pressões inglesas para o fim do tráfico e a abolição do regime servil.

Deve-se reconhecer, por outro lado, que, aplicada ao Brasil oitocentista, a noção mesma de "participação no sistema internacional" poderia aparecer como pretensiosa, na medida em que as relações com os demais parceiros de seu sistema de relações exteriores, *a fortiori* na vertente econômica e comercial, foram sobretudo caracterizadas por uma certa interdependência

assimétrica, típica do relacionamento entre as potências realmente dominantes e as demais nações periféricas da franja colonial e semicolonial. Em consequência, o conceito de "desenvolvimento", isto é, de uma política orientada com vistas a maximizar o crescimento econômico e a capacitação material do país no plano interno e externo, deve ser tomado *cum grano salis*, na medida em que ele expressa mais uma racionalidade *ex post* do que um projeto consciente por parte das elites dirigentes do século XIX, cuja percepção do mecanismo econômico da sociedade não era e nem podia ser, obviamente, a mesma partilhada ulteriormente por estadistas, diplomatas ou economistas do século XX.

Havia, todavia, entre os líderes da classe dirigente, de onde também saíam os representantes ao Parlamento e os enviados do serviço diplomático, uma consciência clara do atraso relativo do Brasil, mormente se confrontado ao superior poderio econômico, financeiro e militar, isto é naval, da Grã-Bretanha, o que em mais de uma oportunidade foi causa de constrangimentos diplomáticos e de frustrações políticas. A elite política brasileira, ao longo do século XIX, se esforçará por romper essa situação incômoda, sem, no entanto, lograr fazer do país um parceiro relevante no jogo político mundial.

"Ser tal qual a Europa!" – como desejado imaginariamente por nosso imperador – representaria talvez uma pretensão que, hoje, pareceria descabida aos olhos dos observadores contemporâneos, mas que não seria tomada como ilusória no contexto do século XIX, na medida em que o Brasil não era assimilado a certos estados "bárbaros" do Oriente ou a ditaduras caudilhescas do próprio hemisfério ocidental, nem se via a si mesmo como fundamentalmente distinto das demais monarquias europeias no que se refere ao funcionamento do jogo político-partidário. Politicamente, seu sistema constitucional construído sobre um inédito equilíbrio entre os setores executivo, parlamentar e

monárquico – o poder moderador – era bastante avançado para os padrões ainda absolutistas ou em todo caso pouco democráticos da maior parte da Europa continental, tendo inclusive um regime parlamentar estável que buscava mimetizar o modelo britânico.

Economicamente, porém, o Brasil permaneceu, durante todo o século XIX e boa parte do XX, um simples exportador de algumas poucas matérias-primas não processadas e importador obrigado de bens e serviços mais sofisticados. O próprio imperador, imbuído de cultura europeia como quase toda a classe parlamentar e que imaginava colocar o Brasil no circuito dos representantes das letras francesas e dos homens de ciência, empenhava-se na promoção do progresso material e na absorção de invenções estrangeiras. Mas, consoante a vocação bacharelesca de nossas elites, tantas vezes apontada por historiadores e críticos acadêmicos, ele ficava bem mais à vontade na companhia de personalidades literárias em saraus elegantes do que na de homens práticos como Mauá.

> *Antes de pensar na navegação do Amazonas, pensava em aprender sânscrito [...] Antes das estradas de ferro, o grego e o latim [...] O desprezo pelo trabalho efetivo, prático, se revelava abertamente nesta sociedade aristocratizada pelo sistema social escravocrata e pela influência das cortes europeias. Não existia base real para as realizações que tentava Mauá: tudo marchava a passos lentos e rotinários. A cultura livresca, fofa, superficial; o culto quase fanático pela literatura estrangeira, pelas formas políticas importadas da Europa, em pleno surto industrialista, imitação superficial que não ia às camadas profundas, eram as características típicas do Brasil do II Império, onde atuava Mauá*[18].

18 Cf. Lídia Besouchet, *Correspondência política de Mauá no Rio da Prata, 1850-1885*, Brasiliana n. 227 (São Paulo: Nacional, 1943), p. 13.

A classe dirigente brasileira, o que inclui obviamente a diplomacia, se esforçou, é verdade, por romper com as amarras coloniais, introduzir novos equipamentos e inventos úteis à vida da nação e aumentar os padrões de produção e consumo. Não se poderia, contudo, pensar a incipiente diplomacia "brasileira" dessa época como um corpo constituído de funcionários armados de um *ethos* profissional típico de uma burocracia consolidada, dotada de ideias próprias ou defendendo princípios de política externa que já estariam consagrados numa política e numa prática de um estado preexistente, que seria movido por uma noção clara de sua posição internacional. Deve-se, sim, pensar essa diplomacia emergente como uma estrutura embrionária, atuando por ensaio e erro e refletindo em grande medida a experiência anterior do estamento diplomático português.

Numa segunda fase da vida nacional, constata-se que, efetivamente, "pertencíamos à América Latina" e que o relacionamento com os vizinhos imediatos e mesmo com a grande nação do Norte era mais condizente com os nossos interesses, na medida em que menos suscetível de prestar-se ao cruel exercício das demonstrações de força e à imposição de "tratados desiguais", como no caso das iníquas convenções de comércio da primeira fase. O Brasil volta-se, portanto, para o continente americano, onde sua diplomacia econômica, especificamente financeira, teria inclusive a chance de mostrar-se numa situação que não seria muito comum nos quase dois séculos de vida independente: a de credor, e não de devedor, o que ele foi persistentemente em todas as outras ocasiões, aqui analisadas, de relacionamento financeiro com o capital internacional, isto é, inglês.

3.2 A economia brasileira no sistema econômico mundial do século XIX

O século XIX, período coberto por este trabalho, foi o século "em que se operou [...] a mais violenta transição econômica, com a substituição do binário 'ouro-escravo' pelo binário mais enérgico 'máquina e carvão', foi o século da máquina a vapor, do carvão e do aço e, portanto, da Revolução Industrial"[19]. O Brasil passou ao largo dessa transição, ou pelo menos delongou-lhe os efeitos até praticamente os albores do século XX. Como a economia brasileira se situava no contexto da economia mundial do século XIX e como a diplomacia atuou para mudar ou minorar a condição de relativa marginalidade econômica que caracterizava o relacionamento do país com os centros dominantes?

As bases da pouco diversificada estrutura econômica oitocentista tinham sido obviamente colocadas nos três séculos anteriores de dominação colonial[20]. O Brasil, na afirmação de um de seus mais eminentes historiadores, tinha sido organizado primariamente para fornecer mercadorias a mercados externos[21]. Sua constituição progressiva enquanto formação econômica e social esteve, pois, ligada a esse papel de centro produtor e exportador de bens e é nessa condição de peça importante no comércio exterior português que deve ser visto o processo da crescente afirmação de uma individualidade nacional que, a termo,

---

19 Cf. Fernando de Azevedo, *A cultura brasileira*: introdução ao estudo da cultura no Brasil (6ª ed. Rio de Janeiro/Brasília: Editora UFRJ/Editora da UnB, 1996), p. 103.

20 Na impossibilidade de analisar aqui as principais características da economia colonial brasileira e os fortes vínculos mantidos com os mercados internacionais, o "Apêndice" apresenta, com objetivos meramente informativos, uma cronologia comentada do processo econômico brasileiro durante o período colonial (aliás, desde 1415), integrando eventos relevantes nessa área e alguns elementos de suas relações econômicas internacionais ao longo de três séculos de dominação portuguesa.

21 Cf. as obras mais importantes de Caio Prado Jr., *Formação do Brasil contemporâneo* e *História econômica do Brasil*, diversas edições.

conduzirá à independência política, mas não necessariamente à autonomia econômica.

As bases do relacionamento econômico externo do Brasil na fase pré-independente são dadas pelo chamado "pacto colonial" e pela legislação metropolitana, esta última regulando as condições de ocupação do território e as obrigações econômicas dos súditos em relação à Coroa[22]. O "pacto colonial", como se sabe, é o estabelecimento de vínculos incontornáveis entre as diversas colônias e a metrópole, pelos quais todo e qualquer comércio externo tinha como centro e órgão regulador as alfândegas de Lisboa. O "pacto colonial" dispensa e prescinde qualquer exercício de relações econômicas internacionais autônomas, assim como ele elimina, evidentemente, qualquer possibilidade de diplomacia econômica.

A inserção econômica internacional do Brasil, em princípios do século XIX, constitui a mais perfeita expressão de relações desiguais que tinham origem no campo político. Com efeito, apesar de ter ingressado relativamente cedo no mercado mundial, ele o fez enquanto colônia, ou seja, historicamente como dependência econômica de países aos quais ele fornecia matérias-primas e dos quais ele adquiria manufaturas. A característica mais evidente dessa situação é, precisamente, o fato de que, em decorrência desse estatuto, não ter ele conformado um sistema endógeno de desenvolvimento, isto é, um modelo de crescimento econômico autônomo.

Sua história econômica, como alertou diversas vezes Celso Furtado, não poderia ter sido, simplesmente, uma repetição retardada no tempo da experiência econômica e social dos países mais avançados, mas sim uma experiência única e

22 Para uma exposição acurada das relações econômicas entre a Metrópole e a Colônia, bem como para uma análise do próprio sistema de relações internacionais nessa época, ver a tese de Fernando A. Novais, *Portugal e Brasil na crise do antigo sistema colonial, 1777-1808* (6ª ed. São Paulo: Hucitec, 1995).

original, tão exclusiva quanto o próprio desenvolvimento dos países precocemente industrializados. Segundo o economista--historiador brasileiro, o subdesenvolvimento constitui uma situação histórica específica e não uma fase pela qual teriam passado obrigatoriamente as economias que atingiram nível de desenvolvimento superior. Trata-se, essencialmente, de uma diferença estrutural, qualitativa, não redutível a uma defasagem entre níveis ou graus de desenvolvimento. Se, nas primeiras etapas da Revolução Industrial, as disparidades de rendas entre os países eram relativamente reduzidas, elas tornaram-se progressivamente mais amplas, à medida que o progresso tecnológico foi sendo incorporado aos sistemas produtivos nacionais dos países mais avançados, que eram também aqueles em processo de industrialização. Esses países desenvolveram, para parafrasear o conhecido conceito de Marx, um "modo inventivo de produção", condição estrutural de seu desenvolvimento endógeno.

As consequências econômicas da independência foram, no Brasil, menos importantes para a conformação de sua inserção internacional do que poderia supor uma visão conservadora desse processo histórico. O fim do monopólio do comércio exterior, como resultado da transferência da corte portuguesa para o Brasil em 1808, trouxe as "vantagens" do livre comércio antes mesmo de sua independência política, uma vez que os comerciantes britânicos apressaram-se em preencher o vácuo aberto pela invasão napoleônica[23]. O mesmo processo também abriu o país aos créditos britânicos, iniciando um ciclo de empréstimos, inadimplências e novos financiamentos que estaria na origem de seu histórico endividamento.

23 Ver Victor Bulmer-Thomas, *The Economic History of Latin America Since Independence* (Cambridge: Cambridge University Press, 1994), p. 28.

Entretanto, como argumentou José Honório Rodrigues, não houve, depois da independência, ruptura com o regime colonial: o regime de terra e as relações sociais permanecem os mesmos[24]. A participação no comércio internacional e o acesso fácil aos mercados externos de capitais poderiam ter contribuído, como de fato o fizeram, para o progresso econômico do Brasil no decorrer do século XIX, mas a continuidade de velhas estruturas produtivas fundadas na extração de recursos mercantilizáveis, bem como a preservação das mesmas relações sociais baseadas no iníquo regime servil atuaram como freios em seu processo de reposicionamento econômico, na medida em que serviram para bloquear a constituição de um sistema aberto à acumulação social, à inovação tecnológica, ainda que incremental em relação às invenções estrangeiras, e favorável à repartição social de ganhos em escala ampliada.

Como se situou o Brasil, em face de outros países, em termos de crescimento econômico? Dados comparativos relativos ao desempenho econômico dos países indicam, por exemplo, que, em 1820, às vésperas de iniciar sua vida como nação independente, o Brasil dispunha de um PIB *per capita* que representava cerca da metade da renda média dos países "desenvolvidos" de então[25]. O índice brasileiro seria pouco inferior ao do Japão e do México. Em 1870, contudo, a distância do PIB *per capita* brasileiro em relação à média europeia e aos índices da Argentina e dos Estados Unidos tinha aumentado consideravelmente, embora ainda

24 José Honório Rodrigues, *Conciliação e reforma no Brasil*: um desafio histórico-político (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965), ver Parte I: "Conciliação na história do Brasil", II: "Teses e antíteses da história do Brasil", p. 113 e seguintes.

25 Para esta apresentação do crescimento econômico comparado do Brasil utilizei-me da metodologia e dos dados disponibilizados nas seguintes obras do economista Angus Maddison: *L'économie mondiale au 20e siècle* (Paris: OCDE, 1989), "desempenho da economia mundial desde 1870" em Norman Gall *et alii*, *Nova era da economia mundial* (São Paulo: Pioneira, 1989), p. 19-36, e, sobretudo, *Monitoring the World Economy 1820-1992* (Paris: OCDE, 1995).

mantendo patamares similares aos do México e do Japão, como se pode verificar na Tabela 3.1. De forma geral, as diferenças inter-regionais de níveis de renda entre zonas "avançadas" e "atrasadas" foram sendo aprofundadas no período, passando de uma proporção de 3:1 em 1820, para 5:1 em 1870 e 9:1 em 1913[26].

Com toda evidência, o crescimento real brasileiro, nesse primeiro meio século, foi extremamente modesto, à razão de 0,2% de média anual; essa taxa reduzida foi, ainda assim, o dobro daquela experimentada pelo Japão "feudal" de então, que tinha conhecido, entre 1820 e 1870, um ritmo de apenas 0,1% de crescimento anual em seu PIB *per capita*. Em 1900, trinta anos depois, o Brasil conhece, de acordo com os dados de Maddison, uma regressão no PIB *per capita*, provavelmente sob impacto de grande aumento demográfico (natalidade e imigração) e de um crescimento econômico extremamente lento, ao passo que a Argentina dava uma arrancada espetacular, passando a mais do dobro da média latino-americana e apresentando um PIB *per capita* um pouco inferior à média da Europa ocidental. O Japão também já tinha decolado para um PIB *per capita* de 1.135 dólares, ainda assim uma cifra aproximadamente quatro vezes inferior aos valores respectivos dos Estados Unidos (4.096) e do Reino Unido (4.593).

O século XIX era caracterizado, vale lembrar, por uma intervenção mínima do estado na vida econômica, pela liberdade de movimento e a migração internacional de capitais, por um certo liberalismo no comércio internacional – com tarifas altas em países como Brasil e Estados Unidos, e baixas no Reino Unido, convertido em meados do século no "livre-cambista universal" – e por uma ordem monetária internacional relativamente estável e a liberdade

26 *Ibid.*, p. 32. As defasagens eram ainda mais significativas no plano individual, isto é, entre o país de renda mais elevada e o de menor desempenho, uma vez que a proporção passa de um índice 3 em 1820 para 7 em 1870 e a 11 em 1913.

de conversão de moedas (entre si ou em ouro). O Brasil teve taxas de câmbio flutuantes, com paridades apontando tendencialmente à baixa, mas podendo igualmente apresentar, algo erraticamente, alguns períodos de recuperação, geralmente em função da apreciação dos preços do café nos mercados mundiais.

As flutuações cambiais foram, como pode ser verificado na Tabela 3.2, bastante importantes nas fases inicial e final do período em estudo. O grau de desvalorização da moeda de curso corrente no país, reflexo da lenta mas constante erosão inflacionária no período, pode ser aferido pelas cifras seguintes: em 1820, às vésperas da independência, uma libra esterlina podia ser comprada por menos de 5 mil-réis, enquanto que no final da Monarquia e começo da República eram necessários 10.640 réis para essa mesma operação cambial[27]. Da mesma forma, o valor em moeda norte-americana de 1 conto de réis representava o equivalente de 1.050 dólares em 1825, proporção que tinha caído para apenas 190 dólares em 1900[28]. A Tabela 3.3 traz, para essas duas datas extremas, o valor da moeda brasileira em dólares, enquanto que

27 A designação de "réis" ou de "mil-réis" para a "moeda" portuguesa usada no Brasil colonial, depois adotada no período independente para a denominação do principal meio circulante, ao lado de outras moedas, não deixa de colocar interessantes questões históricas no que se refere ao padrão monetário vigente no século XIX; são incertas as condições sob as quais surgiu o "réis", na sucessão do antigo "real" português, antecessor longínquo, portanto, do real brasileiro, inaugurado em 1994. À época enfocada neste trabalho, o "real", que estaria supostamente na origem do mil-réis, era uma moeda totalmente imaginária, pois a primeira fração monetária, o vintém, começava com 20 réis; seguia-se, na modalidade metálica em bronze, o tostão, valendo 100 réis; outras moedas em circulação incluíam, à base de prata, a pataca (320 réis), o cruzado (400 réis) e o cruzado novo (480 réis); à base de metal nobre, o moidoiro, moeda de maior valor, valia 4.800 réis, mas o papel-moeda (notas de banco) assumiu importância progressivamente maior no decurso do século. Para uma descrição das origens e evolução dos reais e dos réis, a partir do Portugal medieval (século XIII), prosseguindo pelo período imperial até a continuidade da utilização oficial do mil-réis na primeira fase republicana (que assistiu inclusive, em 1891, a um projeto de criação de um novo "real"), ver o estudo histórico e etimológico de Wanderly Manso de Almeida, "Os cinco réis das esferas", em *Planejamento e políticas públicas*, nº 11, Brasília, Ipea, junho-dezembro 1994, p. 237-295.

28 Ver, entre outros estudos sobre a questão, Dorival Teixeira Vieira, Evolução do sistema monetário brasileiro (São Paulo: FEA/USP, 1962) e Oliver Ónody, *A inflação brasileira, 1820-1958* (Rio de Janeiro: s/e., 1960).

a Tabela 3.4 transcreve as médias decenais em libras do mil-réis durante todo o século XIX, pela qual se pode constatar uma queda de 70% aproximadamente no valor da moeda[29].

Como poderia ser visto o desempenho econômico do Brasil em função de sua participação (absoluta e relativa) no comércio internacional, no confronto com outros países aqui considerados? O grau de integração da economia mundial e, portanto, da interdependência comercial aumentou consideravelmente desde princípios do século XIX, com abertura moderada das economias nacionais, processo que foi parcialmente revertido no final do período por vários surtos de protecionismo[30]. Em 1820, segundo Maddison, as exportações representavam apenas 1% do produto mundial, tendo alcançado, às vésperas da Primeira Guerra Mundial, 8,7% da produção global. O ritmo de expansão do comércio exterior, a parte que este ocupava nas economias nacionais e, ainda mais importante, sua composição contribuíram de modo significativo para o desempenho econômico diferenciado dos países. Os dados relativos à evolução das exportações (em valores constantes) e sua parte no PIB de países selecionados podem ser verificados na Tabela 3.5.

---

29 Ver Pinto Ferreira, *Capitais estrangeiros e dívida externa do Brasil* (São Paulo: Brasiliense, 1965), p. 88. Para apreciar as tabelas de paridade, deve-se considerar que, no século XIX (e até uma data recente, pois que o Reino Unido só aderiu ao padrão decimal em 1965), 1 libra esterlina era dividida em 20 *shillings*, cada shilling valendo 20 pence; quanto ao meio circulante inglês, ele era formado por peças em ouro de "soberano" (1 £) e meio soberano (10 *shillings*), por moedas de prata de florin (2 *shillings*), de shilling e de 4 pence e por "vinténs" de penny e meio penny em bronze.

30 Cf. Paul Bairoch, *Economics and World History*: Myths and Paradoxes, consultado em sua versão francesa, *Mythes et paradoxes de l'histoire économique* (Paris: La Découverte, 1994). Alguns estudiosos contestam a imagem frequentemente invocada de se ver no século XIX a "idade de ouro" do livre-cambismo e do liberalismo econômico; o economista-historiador Paul Bairoch, por exemplo, refuta o mito de que naquele período o livre-cambismo teria sido a regra e o protecionismo a exceção, afirmando que, ao contrário, entre 1815 e 1914, o mundo navegou num oceano de protecionismo com algumas "ilhotas" liberais e que o único liberalismo efetivamente praticado se encontrava no que no século XX se chamaria de "Terceiro Mundo".

A progressão da "ofensiva comercial" de alguns desses países pode ser medida na Tabela 3.6, com o salto impressionante da Alemanha em todo o decorrer do século XIX. A Grã-Bretanha tinha, em 1800, um comércio externo superior em 4,6 vezes ao da Alemanha. Em 1900, essa distância tinha diminuído para apenas uma vez e meia e, em 1912, ambos os países exportavam igual volume de mercadorias, ou seja, uma igualdade de 1 para 1 em valores absolutos de comércio exterior. No que se refere ao Brasil, parece evidente seu fraco desempenho no intercâmbio comercial externo, como de resto no ritmo de crescimento econômico. Os fluxos de investimentos diretos, que apresentam, junto com o comércio, impacto crescente na taxa de crescimento econômico, desempenharam, na fase final do período em estudo, papel relevante como fonte de difusão de tecnologia. A despeito de ter sido um dos mais importantes importadores de capitais de risco de países avançados desde meados do século XIX, o impacto da produção própria e do comércio de tecnologia na transformação da estrutura industrial do Brasil foi de pequena magnitude quando comparada à importância que esses processos ocuparam nas mudanças então em curso em outros países emergentes da "periferia" capitalista (como os Estados Unidos e o Japão).

A supressão do tráfico escravo no Brasil, em 1850, teve o efeito imediato de liberar vultosos capitais antes empregados nessa atividade, o que, junto com outros aportes externos, contribuirá para o aumento da taxa interna de investimento. O surto comercial e econômico que se faz então sentir, é característico, como diz Caio Prado Júnior, da fase de "modernização" por que passa o país (telégrafo, estradas de ferro, linhas de navegação). É também o período de inserção crescente do Brasil nos mercados internacionais[31].

31 Ver, ademais, de seus conhecidos livros de história econômica, a brilhante síntese sobre o Império em *Evolução política do Brasil* (4ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1963).

O Brasil aumentou sensivelmente, entre 1820 e 1913, o volume e o valor das exportações, mas sua participação relativa na formação do produto global diminuiu, evidenciando a maior importância da economia interna na demanda agregada, o fortalecimento e a integração dos diversos mercados regionais e a diversificação da economia nacional. Mas há também uma diferença qualitativa em relação a outros países "emergentes" no século XIX a ser ressaltada no que se refere a seu modo de inserção internacional. A despeito de seu fechamento ao mundo até 1854-1868 (e, portanto, ao estoque de conhecimentos técnicos acumulados até então), o Japão, por exemplo, nunca foi colônia de exploração como o Brasil, que sempre acumulou "para fora", mesmo depois de 1822. Em todo caso, a inserção econômica internacional do Brasil, no século XIX, era então bem superior à do Japão, já que o Brasil exportava, em 1870, cerca de 7,8 dólares *per capita* (em valores correntes), contra apenas 0,4 no caso do Japão, que tinha recém-iniciado seu processo de abertura ao exterior, no seguimento da "revolução Meiji". O Reino Unido era, então, o líder mundial em exportações, com 31 dólares correntes *per capita*, contra apenas 14 para a França, 13 para os Estados Unidos e 11 para a Alemanha[32].

A composição do setor exportador era, no caso do Brasil e da maior parte dos demais países latino-americanos, um fator de constrangimento em seu desempenho econômico, já que limitada a produtos tradicionais de baixa demanda e de reduzida elasticidade-renda. No século XIX, porém, esse fator tendencial foi temporariamente compensado pela elevação contínua dos padrões de vida nos países europeus e nos Estados Unidos, o que se traduziu em maior consumo de café, de açúcar e de chocolate (produtos de

32 Cf. Victor Bulmer-Thomas, *The Economic History*, *cit.*, p. 38. Outros dados, compulsados por Bulmer--Thomas, indicam um índice de exportações ***per capita***, em 1850, de 5 dólares para o Brasil, comparado a cerca de 10 dólares para a Argentina e mesmo de 55 dólares per capita no caso do Uruguai; o Brasil era, nessa época, o principal exportador latino-americano, responsável por 22% do total.

sobremesa), além de muitas outras matérias-primas agrícolas. Mas, ainda que os termos do intercâmbio com os produtos manufaturados exportados por economias mais avançadas pudessem apresentar melhoria significativa em alguns períodos – como foi certamente o caso para o café brasileiro a partir de 1857[33] –, convém não exagerar o peso e o papel do setor exportador no crescimento econômico como um todo ou sua importância para uma agenda de reformas em prol da modernização econômica e social do país. Como demonstrou Nathaniel Leff para o caso do Brasil, "a maior parte dos ganhos do comércio internacional crescente parecem ter-se originado na melhoria da eficiência estática da alocação de recursos" para a economia cafeeira, isto é, o aproveitamento pleno das oportunidades resultantes da especialização e das relações de troca, em condições de expansão quase ilimitada de terras e de mão de obra (via tráfico e depois pela imigração), reduzindo portanto o incentivo à introdução de transformações estruturais que pudessem aumentar a renda disponível para investimento e diversificar as fontes de acumulação, como parece ter sido o caso em outras economias[34].

Poder-se-ia concluir, desta breve discussão, que economias de base camponesa, ainda que de tipo "feudal" como no caso do Japão, podem ser relativamente mais propensas à acumulação produtiva (primeiro em nível de subsistência e ulteriormente em base de mercado) e à disseminação do progresso técnico, do

33 Ver Antônio Delfim Netto, "O mercado cafeeiro sem a intervenção governamental (1857-1906)", em Carlos Manuel Peláez e Mircea Buescu (Orgs.), *A moderna história econômica* (Rio de Janeiro: Apec, 1976), p. 27-48.

34 Cf. Nathaniel H. Leff, "O comércio internacional tropical e o desenvolvimento durante o século dezenove: a experiência brasileira", em Carlos Manuel Peláez e Mircea Buescu (Orgs.), *A moderna história econômica* (Rio de Janeiro: Apec, 1976), p. 177-193. Argumenta ainda o mesmo autor que, no caso brasileiro, o tamanho relativo do setor exportador, cujo crescimento deveria empurrar o resto da economia, era limitado, ademais do fato de que as rendas nele geradas, em face da oferta elástica de mão de obra, eram muito desigualmente distribuídas. Deve-se agregar, também, no caso dos produtos primários cujos preços se valorizaram, a acirrada concorrência internacional que passou a ser oferecida por outros países periféricos e por colônias europeias.

que economias "extrativistas" baseadas na plantação escravista e na criação extensiva, funcionando em regime de exploração colonial ou semicolonial? As respostas a uma questão dessa complexidade histórica devem ser necessariamente matizadas, mas são relevantes para o debate ulterior sobre o papel funcional da diplomacia econômica, ou o da política econômica *tout court*, para o desenvolvimento do país, uma vez que elas tocam precisamente na questão dos modos alternativos de inserção econômica internacional. Esta é, provavelmente, a característica distintiva da economia brasileira *vis-à-vis* de seus principais parceiros comerciais e financeiros. Tendo sido inserido na economia mundial como simples fornecedor de algumas poucas matérias-primas, o Brasil manteve-se praticamente em tal situação até um período ainda recente de sua história econômica. Os chamados ciclos de produtos – pau-brasil, açúcar, ouro, algodão, café, borracha – representam, aliás, a própria história dessa inserção econômica internacional[35].

As flutuações cíclicas dos produtos primários de exportação – basicamente café, açúcar e algodão, complementados por tabaco, cacau e erva-mate, ademais da borracha durante um período – determinavam, desde os primórdios da colonização, não apenas o ritmo do desenvolvimento brasileiro, mas também a integração de cada uma das zonas produtoras com as demais regiões do país e o seu grau relativo de inserção econômica externa, isto é, de abertura aos fluxos de bens e serviços estrangeiros[36]. A evolução da participação relativa dos principais produtos agrícolas brasileiros de exportação no decorrer do século XIX pode ser conferida na Tabela 3.7.

A estrutura das exportações, que refletia, portanto, a característica geral da economia, explica, em grande medida, como

35 Ver, entre outros, Clovis Melo, *Os ciclos econômicos do Brasil* (Rio de Janeiro: Laemmert, 1969).

36 Ver José Truda Palazzo, *Estudos de economia internacional* (Porto Alegre: Sulina, 1964), p. 232.

e por que a diplomacia econômica brasileira foi, durante todo o século XIX e até a primeira metade do século XX, dominada pelas necessidades do comércio exterior, tornando-se particularmente ativa na defesa do nosso acesso aos mercados de bens agrícolas e, mais adiante, no campo das negociações de acordos econômicos de produtos de base, deles se afastando apenas progressivamente, na medida em que a industrialização diversificava a pauta das exportações. A chamada "diplomacia do café", inaugurada em finais do século XIX e princípios do XX, através dos esquemas de sustentação dos preços do produto (via retenção de estoques e contratação de empréstimos para seu financiamento), era complementada por uma incipiente mas ativa "diplomacia da promoção comercial", materializada na participação intensa e repetida em feiras comerciais e industriais nas principais capitais europeias (e também em algumas "exposições universais") nas quais tinham obviamente destaque aqueles mesmos produtos listados acima. Cabe, com efeito, ressaltar que a cultura cafeeira, no Brasil, "se tornou uma das maiores explorações agrícolas do mundo"[37] e, no final do século, o Brasil era o café e o café era o Brasil.

A despeito de ser, nessa fase, o maior exportador mundial de café e não obstante o extraordinário boom da borracha, o Brasil apresentava então a menor renda per capita dos países mais importantes da América Latina, pois que, com apenas 704 dólares em 1900, ele era ultrapassado pelo Chile (1.949 dólares), novamente pelo México (1.157), pela Colômbia (973) e mesmo pelo modesto Peru (817). Quanto à Argentina, ela já tinha decolado como o grande país "emergente" dessa fase da economia mundial capitalista, uma vez que, apresentando um PIB per capita de "fantásticos" 2.756 dólares, este era quase o triplo do registrado

37 Cf. Fernando de Azevedo, *A cultura brasileira*, *cit.*, p. 96.

no Japão, superior ao da Itália, similar ao do Canadá e comparável aos da França e da Áustria. Cabe reconhecer que o crescimento do PIB per capita do Brasil foi extremamente modesto no período, uma vez que, entre 1870 e 1913, a taxa média anual foi de apenas 0,3%, contra 2,5% para a Argentina e 1,7% para o México. A taxa de crescimento do continente foi estimada por Maddison em 1,5%, valor comparável ao crescimento anual médio do PIB dos países da Europa Ocidental (1,3%), superior ao do Japão (1,4%), mas inferior ao dos Estados Unidos (1,8%) e ao do Canadá (2,2%)[38].

O desempenho geral do setor exportador brasileiro, como registrado na Tabela 3.8, foi claramente insuficiente para manter um ritmo sustentado de crescimento da economia ou efeitos distributivos dignos de nota. A situação do Brasil contrasta fortemente com a da Argentina, que logrou diversificar sua pauta exportadora, mesmo dentro do setor primário, e conquistar o papel de principal exportador da região, em termos absolutos ou relativamente à sua população. Entre 1850 e a Primeira Guerra Mundial, numa época em que a economia mundial estava crescendo substancialmente, apenas a Argentina e o Chile lograram taxas de crescimento das exportações que os habilitaram a aumentar significativamente os níveis de rendimento *per capita* e melhorar o desempenho geral da economia.

Os dados disponíveis indicam que não houve deterioração dos termos de intercâmbio para a América Latina durante essa fase de expansão da economia mundial. Os preços dos produtos primários exportados por esses países cresceram na primeira fase, declinaram na segunda e voltaram a subir na terceira, deixando-os virtualmente estáveis no decorrer do período. O Brasil conheceu um movimento tendencialmente diferente em função dos altos

38 Ver Angus Maddison, *Monitoring the World Economy*, *cit.*, dados esparsos em toda a sua obra, alguns dos quais estão compilados no Quadro 3.1.

preços alcançados pelo café e pela disparada da borracha no final do século. Com exceção da Argentina, que logrou aumentar seu desempenho exportador ao longo do período, os demais países da região apresentaram reduzido dinamismo exportador: é o caso do Brasil, cujo índice *per capita* aumentou apenas modestamente no período, mesmo quando comparado a outros países de grande mercado interno e de reduzido coeficiente de abertura externa, como os Estados Unidos.

Do ponto de vista comercial, precisamente, a melhoria nos termos do intercâmbio, observada no decorrer da segunda metade do século XIX, significou, para o Brasil e muitos outros países latino-americanos, uma maior capacidade de importar e uma menor pressão fiscal para a elevação das tarifas alfandegárias. Foi o que de fato ocorreu no Brasil, com uma maior diversificação da pauta importadora, mas também uma crescente orientação para o protecionismo comercial, em função de uma nascente ideologia industrializante. Suas importações eram compostas em quase um terço de manufaturas de algodão (cerca de 34% do total em 1844 e quase 30% em 1872), de lã (7% do total em média), de linho (4%) ou de seda (3%), de bebidas de diversos tipos (6% do total), de farinha de trigo, de carnes (charque), ferragens, ferro e aço, manteiga, azeites e bacalhau, louças e vidros e carvão; mais para o final do período, se registra a presença crescente de insumos produtivos: máquinas e acessórios, papel e produtos químicos, além de farmacêuticos. No cômputo geral, os produtos têxteis de diversa natureza e os artigos de vestuário representavam mais da metade das importações em princípios dos anos 1840 e ainda 46% em 1872, seguidos de bens alimentícios e outros gêneros de consumo individual. As tarifas protetoras da fase final do período imperial induzirão a uma certa substituição de pequenas indústrias, notando-se então o crescimento das importações de matérias-primas indispensáveis à sua manufatura (carvão, cobre,

ferro e aço)[39]. No geral, o comércio exterior brasileiro representava, em meados do século XIX, cerca de 20% do produto, participação que cairia bastante ao longo do século XX.

Confrontado a déficits persistentes na primeira metade do século, o comércio exterior brasileiro passa a conhecer saldos positivos a partir da sexta e sétima décadas, graças à demanda internacional crescente por vários produtos de exportação de sua pauta e aos preços sustentados de alguns deles, como será o caso do café e, durante a Guerra de Secessão norte-americana, do algodão. O Brasil se integrava de maneira sólida à economia internacional como exportador primário, o que significa que ele também passou a liberar saldos para cobrir o serviço de sua dívida, mesmo que o espectro do *default* continuasse a assombrar nossos credores externos durante a maior parte do período. O comportamento da balança comercial brasileira, já sumariado por especialista[40], está registrado na Tabela 3.9.

A estrutura geográfica do comércio exterior brasileiro era, também, um perfeito retrato das relações internacionais do país, nas quais a Grã-Bretanha detinha considerável influência, como sobre a própria economia brasileira, atuando seja positivamente na concessão de créditos financeiros, seja negativamente ao reprimir severamente o tráfico de escravos durante a primeira metade do período analisado. A estrutura geográfica dos vínculos comerciais do Brasil, em meados do século XIX, é mostrada na Tabela 3.10.

A estrutura "política" da economia mundial do século XIX – e que se conserva de certo modo ainda hoje – foi sendo

39 José Truda Palazzo, *Estudos de economia internacional*, *cit.*, p. 260-261.

40 Cf. Hélio Schlittler Silva, "Tendências e características gerais do comércio exterior no século XIX", em *Revista de História da Economia Brasileira*, ano I, n. 1, São Paulo junho 1953, p. 5-21. Suas tabulações foram reproduzidas por vários estudiosos desde então, entre eles José Truda Palazzo, já citado, e Paul Singer, "O Brasil no contexto do capitalismo internacional, 1889-1930", em Boris Fausto, *História geral da civilização brasileira*, tomo III, *O Brasil republicano*, 1º volume, *Estrutura de poder e economia, 1889--1930* (5ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989, p. 345-390), ver p. 351.

construída gradativamente a partir do século XVIII, época áurea do mercantilismo e das grandes plantações coloniais: trata-se também de uma época de forte crescimento da produtividade, que viu o surgimento dos primeiros inventos que marcarão a Revolução Industrial, uma crescente integração dos mercados, a despeito mesmo dos *Navigation Acts* que tendiam a segmentá-los em reservas nacionais de transportes, e assistiu aos primeiros processos de diferenciação tecnológica, com uma certa especialização em têxteis e manufaturas nos países que então se lançavam na aventura industrial. A economia política liberal dessa época, a de Adam Smith e de David Ricardo, foi construída sobre essa realidade, que encontra um símbolo paradigmático, no caso português, no famoso Tratado de Methuen que conformou uma especialização "natural" em vinhos portugueses que passaram a ser intercambiados contra panos ingleses.

A enorme preponderância britânica na economia brasileira, desde a independência e durante quase todo o século XIX, foi sendo gradativamente alterada em direção do final do século, destacando-se então a forte ascensão dos Estados Unidos, mas sem que mudassem as características agroexportadoras da economia brasileira. Ainda que a maior parte das casas exportadoras de café operando no porto de Santos fosse controlada por capitais ingleses, o destino principal dessas exportações passou a ser, desde o último terço do século, os Estados Unidos. A Tabela 3.11 registra as tendências geográficas e a intensidade dos deslocamentos ocorridos nas exportações brasileiras no período final aqui considerado.

A dominação britânica sobre a economia brasileira, como de resto sobre o conjunto da América Latina, era ainda mais decisiva no que se refere aos movimentos de capitais, seja sob a forma de empréstimos voluntários, frequentes durante todo o século XIX em virtude de uma feliz conjunção de interesses entre governos

orçamentariamente permissivos e compreensivos banqueiros da City, seja no formato mais positivo dos investimentos diretos, que se tornaram mais intensos no final do período. No Brasil, os investimentos britânicos foram importantes e mesmo decisivos em diversas obras de infraestrutura empreendidas na segunda metade do século, sobretudo nos setores ferroviário, de transportes urbanos, de saneamento básico, de comunicações (telegrafia) e, acessoriamente, na indústria e no setor financeiro. O barão de Mauá sustentou grande parte de seus investimentos ferroviários e dos projetos industriais com a ajuda de capitais, tecnologia e engenheiros britânicos[41]. A Tabela 3.12 situa os interesses financeiros britânicos no Brasil no contexto dos capitais aplicados no conjunto da América Latina, na segunda metade do período considerado[42].

Muitos desses investimentos se destinavam, tanto no caso do Brasil como no dos demais países latino-americanos, a melhorar as condições da infraestrutura em transportes e comunicações vinculada à economia de exportação, isto é, ferrovias e linhas telegráficas, ligando as zonas produtoras aos principais portos de embarque. Os capitais ingleses estavam presentes em todas as fases dos investimentos necessários a esses melhoramentos, mas, no Brasil, o estado também atuava diretamente ou em regime de concessões. Uma certa parte da dívida externa, que deverá ser renegociada na República, foi contraída com tais objetivos: as exigências e necessidades brasileiras em recursos externos eram enormes, mas a capacidade do país em formular e administrar projetos de construção ferroviária em regiões a serem ainda desbravadas em sua maior parte era obviamente desproporcional

41 Cf. Milton Braga Furtado, *Síntese da economia brasileira* (4ª ed. Rio de Janeiro: LTC, 1986), p. 91.

42 Dados retirados de François Chevalier, *L'Amérique Latine, de l'indépendance à nos jours* (2ª ed. Paris: PUF, 1993), p. 133, que se baseia em J. Fred Rippy, *British Investments in Latin America, 1822-1949* (2ª ed. Hamden, 1966).

aos capitais efetivamente disponíveis. A Tabela comparativa 3.13 dá uma ideia da modéstia da rede ferroviária brasileira em contraste com a extensão das linhas construídas em outros países.

A partir de meados do século XIX, diversos tratados comerciais começam a liberalizar as trocas comerciais entre os países, aumentando enormemente o comércio internacional, assim como também tem início, no plano plurilateral, a negociação dos primeiros acordos técnicos de facilitação do intercâmbio e de normalização de padrões industriais, fatores importantes de impulsão do processo de unificação dos mercados capitalistas. O Brasil também participou do surgimento dessas primeiras organizações "multilaterais", voltadas para a conexão telegráfica, a colocação de cabos submarinos, a correspondência postal e o mútuo reconhecimento de patentes industriais. A internacionalização do comércio e da produção também foi facilitada pela adoção do padrão-ouro nos sistemas monetários, num mundo no qual as barreiras à movimentação de pessoas, capitais e tecnologias eram bem menos importantes do que no início do terceiro processo de globalização, em finais do século XX. Com vistas a fornecer uma visão geral do comportamento do setor externo no século XIX e sustentar empiricamente a análise qualitativa que se empreenderá sobre os grandes setores de atuação da diplomacia econômica do Brasil em suas etapas formativas, a Tabela 3.14 reproduz, finalmente, uma das poucas tentativas acadêmicas fiáveis de se apresentar uma síntese estatística, ainda que obviamente estimativa, do balanço de pagamentos do país nesse período, com forte ênfase no problema da dívida externa[43].

43 A Tabela 3.14 retoma, com adaptações, os dados apresentados na Tabela 4 ("Brasil: balanço de pagamentos, 1824-1931") construída por Marcelo de Paiva Abreu, "A dívida pública externa do Brasil, 1824-1931", em *Estudos Econômicos*, IPE-USP, v. 15, n. 2, maio-agosto 1985, p. 174. Uma tentativa ainda mais pioneira de reconstrução da balança de pagamentos no século XIX havia sido feita com base em médias anuais por quinquênio e apenas para um período limitado; ver Gustavo H. B. Franco, *Reforma monetária e instabilidade durante a transição republicana* (Rio de Janeiro: BNDES, 1983),

Esse era, a largos traços, o quadro geral, qualitativo e quantitativo, da economia e das relações econômicas internacionais do Brasil no século XIX, tela de fundo sobre a qual atuarão seus dirigentes políticos e os representantes de sua diplomacia econômica. Esta última teria de partir dos dados brutos da realidade econômica – estrutura agroexportadora, forte dependência de capitais externos, necessidade de aportes constantes de mão de obra de modo a poder explorar plenamente as vantagens comparativas do país – para construir, num território despovoado e feito de arquipélagos econômicos, uma nação plenamente inserida nas correntes mundiais de intercâmbio. Estariam em seu poder ou, de modo mais amplo, de sua classe dirigente, a faculdade e os meios de tentar mudar radicalmente a estrutura geral dessa economia ainda pouco diversificada? Poderiam os representantes dessa diplomacia econômica incipiente atuar no sentido de alterar os dados do relacionamento do país com o sistema econômico mundial? Como se verificará em cada etapa do discurso aqui apresentado, a metodologia de construção deste ensaio histórico – que se confunde com o próprio *making of* da diplomacia econômica no Brasil – começa por formular uma série de perguntas pertinentes ao modo específico de inserção do Brasil na economia mundial do século XIX. As próximas seis partes deste *Bildungsroman* da diplomacia brasileira procurarão trazer alguns elementos de resposta, ainda que tentativos, a algumas questões cruciais para a formação da nacionalidade brasileira no período imperial.

"Tabela 10: Estimativa para o Balanço de Pagamentos do Brasil (1876-1897), p. 38, e "Anexo à Seção 1.3: Metodologia para a construção da estimativa do balanço de pagamentos do Brasil 1876-1897", p. 43-50.

Tabela 3.1
Evolução histórica do PIB *per capita*, 1820-1900
(dólares internacionais a preços de 1990)

País	PIB per capita			Crescimento anual	
	1820	1870	1900	1820-1870	1870-1913
Grã-Bretanha	1.756	3.263	4.593	1,2	1,0
Estados Unidos	1.287	2.457	4.096	1,3	1,8
Alemanha	1.112	1.913	3.134	1,1	1,6
França	1.218	1.858	2.849	0,8	1,5
Canadá	893	1.620	2.758	1,2	2,2
Austrália	1.528	3.801	4.299	1,8	0,9
Japão	704	741	1.135	0,1	1,4
China	523	523	652	0,0	0,6
México	760	710	1.157	-0,1	1,7
Argentina	–	1.371	2.756	–	2,5
Brasil	670	740	704	0,2	0,3
Mundo	–	–	–	0,6	*1,3*

Fonte: Angus Maddison, *Monitoring the World Economy, 1820-1992.*

Tabela 3.2
Paridade cambial entre o mil-réis e a libra esterlina, 1822-1900

Ano	Pence por mil-réis	Mil-réis por libra	Ano	Pence por mil-réis	Mil-réis por libra
1822	49	4$898	1865	25	9$600
1823	50 3/4	4$729	1869	18 13/16	12$757
1825	51 7/8	4$627	1870	22 1/16	10$878
1828	31 1/16	7$726	1875	27 7/32	8$817
1830	22 13/16	10$521	1876	25 11/32	9$470
1831	25	9$600	1880	22 3/32	10$862
1832	38 1/8	6$295	1886	18 11/16	12$843
1835	39 1/4	6$115	1888	25 1/4	9$505
1840	31	7$742	1889	26 7/16	9$078
1845	25 7/16	9$435	1890	22 9/16	10$637
1850	28 3/4	8$348	1891	14 29/32	16$101
1855	27 9/16	8$707	1894	10 3/32	23$777
1860	25 13/16	9$298	1900	9 1/2	25$263

Fonte: IBGE, *Séries Estatísticas Retrospectivas*, vol. 3, 1987, p. 63-64.

Tabela 3.3
Paridade cambial entre o mil-réis e o dólar, 1825-1900

Ano	Valor do mil-réis em US$	1 conto de réis em dólares
1825	1,05	1.050
1850	0,58	580
1875	0,55	550
1900	0,19	190

Fonte: Stanley J. Stein, *Grandeza e decadência do café, no vale do Paraíba* (São Paulo: Brasiliense, 1961), p. 351.

Tabela 3.4
Médias decenais do mil-réis em libras, 1810-1909

Decênio	Pence por mil-réis
1810-1819	71,6
1820-1829	44,4
1830-1839	32,6
1840-1849	26,9
1850-1859	27,4
1869-1869	23,9
1870-1879	24,4
1880-1889	21,9
1900-1909	13,4

Fonte: Pinto Ferreira, *Capitais estrangeiros e dívida externa do Brasil* (São Paulo: Brasiliense, 1965), p. 88.

Tabela 3.5
Valor e participação das exportações no PIB, 1820-1913
(dólares internacionais a preços de 1990)

País	Valor das exportações (1.000)			Exportações em % do PIB		
	1820	1870	1913	1820	1870	1913
Grã-Bretanha	1.125	12.237	39.348	3,1	12,0	17,7
EUA	251	2.495	19.196	2,0	2,5	3,7
Alemanha	–	6.761	38.200	–	9,5	15,6
França	487	3.512	11.292	1,3	4,9	8,2
Canadá	–	724	4.044	–	12,0	12,2
Austrália	–	455	3.392	–	7,4	12,8
Japão	–	51	1.684	–	0,2	2,4
China	–	1.398	4.197	–	0,7	1,4
México	–	242	2.363	–	3,7	10,8
Argentina	–	222	1.963	–	9,4	6,8
Brasil	–	854	1.888	–	11,8	9,5
Mundo	*7.255*	*56.247*	*236.330*	*1,0*	5,0	*8,7*

Fonte: Angus Maddison, *Monitoring the World Economy, 1820-1992*.

Tabela 3.6
Evolução comparada do comércio exterior, 1800-1912

País	1800	1900	1912
Grã-Bretanha	100	1.092	1.521
França	100	1.000	2.114
Alemanha(1)	100	3.433	7.100
Itália	100	2.400	5.100
Estados Unidos	100	1.314	2.314
Brasil(2)	*100*	*613*	*1.552*

Fontes: Adolf Weber, *Economía Mundial*, p. 184 ; IBGE, *Séries estatísticas retrospectivas*, p. 68-69.
(1) No conceito geográfico correspondendo à União Aduaneira consolidada
(2) Base 100 em 1821: M + X em valores estimados em libras-ouro

Tabela 3.7
Principais produtos de exportação do Brasil, 1821-1900 (%)

Período	Café	Açúcar	Algodão	Couros	Fumo	Cacau	Borracha	Mate	Total
1821-30	18,6	32,2	19,9	13,7	2,4	0,4	0,1	–	87,5
1831-40	43,8	24,0	10,9	7,9	1,9	0,6	0,3	0,5	90,6
1841-50	41,3	26,7	7,5	8,6	1,8	0,9	0,4	0,9	88,1
1851-60	48,8	21,2	6,2	7,2	2,6	1,1	2,2	1,5	90,8
1861-70	45,2	12,1	18,3	6,1	3,0	1,0	3,2	1,2	90,1
1871-80	56,4	11,9	9,5	5,5	3,4	1,2	5,5	1,5	94,9
1881-90	61,7	9,9	4,2	3,2	2,7	1,6	7,7	1,1	92,3
1891-1900	63,8	5,6	2,5	2,5	2,3	1,5	15,8	1,4	95,6

Fonte: J. Palazzo, *Estudos de Economia Internacional*, p. 232, segundo Schlittler, p. 8.

Tabela 3.8
Crescimento das exportações (Xs) e de seu poder de compra ($Xs), 1850-1912 (médias anuais em %)

País	1850 -1870		1870-1890		1890-1912	
	Xs	$Xs	Xs	$Xs	Xs	$Xs
Argentina	4,9	4,1	6,7	8,2	6,7	5,4
Brasil	4,3	3,5	2,5	4,0	4,3	3,0
Chile	4,6	3,8	3,3	4,8	5,0	3,7
Uruguai	3,1	2,3	3,7	5,2	3,4	2,1
América Latina	4,5	3,7	2,7	4,2	4,5	3,2

Fonte: Bulmer-Thomas, *The Economic History of Latin America*, p. 65.

Tabela 3.9
Evolução da balança comercial brasileira, 1821-1900
(médias anuais; milhões de £)

Período	Exportação	Importação	Saldo
1821-1830	3,90	4,25	- 0,35
1831-1840	4,91	5,44	- 0,53
1841-1850	5,48	6,08	- 0,60
1851-1860	10,20	11,52	- 1,32
1861-1870	14,98	13,14	1,84
1871-1880	19,98	16,49	3,49
1881-1890	22,06	19,23	2,83
1891-1900	29,10	25,28	3,82

Fonte: H. Schlittler Silva, "Tendências e características do comércio exterior no século XIX", *Revista de História da Economia Brasileira*, vol. 1, n. 1, junho 1953.

Tabela 3.10
Estrutura geográfica do comércio exterior brasileiro, 1855
(% sobre o valor total)

País	Exportações	Importações
Grã-Bretanha	32,9	54,8
Estados Unidos	28,1	7,0
França	7,8	12,7
Alemanha(1)	6,0	5,9
Portugal	5,9	6,3
Bélgica	1,8	2,0
Espanha	0,9	1,1
Países escandinavos	3,7	0,7
Estados austríacos	1,6	0,4
Itália(2)	1,4	0,7
diversos	9,9	8,8

Fonte: Palazzo, *Estudos de Economia Internacional*, op. cit., p. 251 e 265.
(1) Cidades Hanseáticas
(2) Estados sardos e Reino das Duas Sicílias

Tabela 3.11
Exportações brasileiras por destino, 1870-1904
(% sobre o valor total)

País	1870-1873	1902-1904
Grã-Bretanha	39,4	18,0
Estados Unidos	28,8	43,0
França	7,5	7,8
Alemanha	5,9	15,0
Portugal	5,8	1,0
Bélgica	1,0	1,9
Espanha	0,8	0,2
Países escandinavos	0,7	0,3
Itália	0,5	0,9
diversos	9,6	11,9

Fonte: Palazzo, *Estudos de Economia Internacional*, op. cit., p. 299-300.

Tabela 3.12
Capitais e investimentos britânicos na América Latina, 1880-1913 (milhões de £)

País	1880	1890	1913
Argentina	20.338	156.978	357.740
Brasil	38.869	68.669	223.895
Chile	8.466	24.348	63.938
Cuba	1.231	26.808	44.444
México	32.740	59.883	159.024
Peru	36.177	19.101	25.658
Uruguai	7.644	27.713	46.145
Venezuela	7.564	9.846	7.950
América Latina	179.490	425.727	999.883
dos quais:			
Fundos de Estado	123.078	194.439	316.404
Ferrovias	34.437	146.902	457.824 (1)
Bancos	3.013	3.625	18.514
Navegação	3.999	5.258	15.362

Fonte: F. Chevalier, *L'Amérique Latine, de l'Indépendance à nos jours*, p. 133.
(1) = Argentina = 215.001

Tabela 3.13
Desenvolvimento da rede ferroviária, 1840-1914 (kms)

País	1840	1870	1914
Áustria-Hungria	144	6.112	22.981
França	410	15.544	37.400
Alemanha	469	18.876	61.749
Itália	20	6.429	19.125
Rússia	0	359	3.165
Grã-Bretanha	2.390	21.558	32.623
Estados Unidos	4.510	84.675	410.475
Brasil	14,5(1)	744	26.062

Fonte: Rondo Cameron, *Concise Economic History of the World from Paleolithic Times to the Present* (3ª ed.; Nova York: Oxford University Press, 1997), p. 206; IBGE, *Séries Estatísticas Retrospectivas*, vol. 3, 1987, p. 46.
(1) = 1854

Tabela 3.14
Balanço de pagamentos do Brasil, 1824-1900
(em milhares de libras, valores médios referentes aos períodos)

Período	D0 Dívida no início do período	X Exportação FOB	M Importação CIF	BC Saldo do "balanço comercial"	J Pagamento de juros da dívida púb.	OC "Saldo em conta corrente"	Resíduo "Investim. direto — Xs capital"	Δ D Aumento da dívida	G = Δ D - J Hiato de recursos	D1 = D0 + ΔD Dívida no fim do período
1824-1825	0	4.236	4.885	-649	220	-869	-1.654	2.523	2.303	2.523
1826-1830	2.523	3.584	3.895	-311	264	-575	442	133	-131	2.656
1831-1835	2.656	5.132	5.193	-61	274	-335	398	-63	-337	2.593
1836-1840	2.593	5.247	6.411	-1.164	265	-1.429	1.429	0	-265	2.593
1841-1845	2.593	4.941	6.195	-1.254	276	-1.530	1.555	425	149	3.018
1846-1850	3.018	6.269	6.181	88	254	-166	366	-170	-424	2.848
1851-1855	2.848	9.108	10.162	-1.054	212	-1.371	1.571	-200	-412	2.648
1856-1860	2.648	11.805	13.228	-1.423	211	-1.634	1.225	409	198	3.057

continua

conclusão

Período	D0 Dívida no início do período	X Exportação FOB	M Importação CIF	BC Saldo do "balanço comercial"	J Pagamento de juros da dívida púb.	OC "Saldo em conta corrente"	Resíduo "Investim. direto — Xs capital"	Δ D Aumento da dívida	G = Δ D - J Hiato de recursos	D1 = D0 + ΔD Dívida no fim do período
1861-1865	3.057	14.332	13.086	1.246	388	858	-2.597	1.739	1.351	4.796
1866-1870	4.796	15.764	13.449	2.315	640	1.675	-1.275	-400	-1.040	4.396
1871-1875	4.396	20.521	16.777	3.744	760	2.984	-4.125	1.141	381	5.537
1876-1880	5.537	19.993	16.469	3.524	756	2.768	-1.666	-1.102	-1.858	4.435
1881-1885	4.435	18.739	16.578	2.161	511	1.550	-1.149	-401	-912	4.034
1886-1890	4.034	23.281	20.242	3.039	918	1.121	-6.198	4.077	3.159	8.111
1891-1895	8.111	30.615	26.888	3.727	1.371	2.356	-4.140	1.784	413	9.895
1896-1900	9.895	27.589	23.676	3.913	1.126	2.787	-3.943	1.156	30	11.051

Fonte: Marcelo de Paiva Abreu, "A dívida pública externa do Brasil, 1824-1931", *Estudos Econômicos* (v. 15, n. 2, 1985), Tabela 4, p. 174. Revisão técnica dos valores efetuada por Luiz Antônio Gusmão, em março de 2017, a partir das cifras indicadas na tabela original; eventuais discrepâncias nos montantes podem ser devidos a variações cambiais.

PARTE II

Diplomacia comercial: dos tratados desiguais ao protecionismo

Capítulo IV
Fim do pacto colonial e abertura dos portos

Atendendo à representação [...] sobre se achar interrompido e suspenso o comércio [...] com grave prejuízo dos meus vassalos e da minha Real Fazenda, em razão das críticas e públicas circunstâncias da Europa, e querendo dar sobre este importante objeto alguma providência pronta e capaz de melhorar o progresso de tais danos: sou servido ordenar interina e provisoriamente, enquanto não consolido um sistema geral que efetivamente regule semelhantes matérias, o seguinte. Primo: Que sejam admissíveis nas Alfândegas do Brasil todos e quaisquer gêneros, fazendas e mercadorias transportadas, ou em navios estrangeiros das Potências, que se conservam em Paz e harmonia com a minha leal Coroa, ou em navios dos meus vassalos, pagando por entrada vinte e quatro por cento [...] ficando os vinhos, aguardentes e azeites doces [...] pagando o dobro [...] Secundo: Que não só os meus vassalos, mas também os sobreditos estrangeiros possam exportar para os Portos, que

> *bem lhes parecer a benefício do comércio e da agricultura, que tanto desejo promover, todos e quaisquer gêneros e produções coloniais, à exceção do Pau-Brasil, ou outros notoriamente estancados [...] (Carta Régia de abertura dos portos*. Bahia, 28 de janeiro de 1808)

Ao abrir-se o Brasil para o mundo, nessa conjuntura histórica, três grandes conjuntos de problemas diplomáticos passaram a dominar as relações econômicas internacionais da nova nação independente: em primeiro lugar, o dos acordos de comércio e seus eventuais efeitos nefastos para a economia nacional, reflexão que deveria levar aos esforços políticos da representação nacional por sua imediata revisão e efetivo cancelamento; em segundo lugar, o problema crucial da mão de obra, que se desdobrava, de um lado, na questão do tráfico negreiro e das pressões exercidas pela Inglaterra para pôr fim ao regime da escravidão e, de outro, na política destinada a favorecer a imigração de estrangeiros e a colonização interior; por fim, mas não menos importante, o angustiante problema dos desequilíbrios crônicos nas contas do estado que, à falta de excedentes orçamentários ou de comércio exterior (e mesmo de meio circulante nacional), tinham de ser equacionados pela via dos empréstimos externos, significando, nessa conjuntura de hegemonia britânica, a contratação de vultosas somas junto às casas financeiras de Londres e a consequente dependência das finanças públicas brasileiras dos banqueiros daquela praça[44].

44 Cf. Renato de Mendonça, *História da Política Exterior do Brasil*, tomo 1 (1500-1825) do período colonial ao reconhecimento do Império (México: Instituto Pan-americano de Geografia e História, 1945), p. 68. No mesmo sentido vai a colocação de Renato de Mendonça em seu já referido livro: “Dois problemas viscerais se planeavam no início de vida do Brasil Independente. A liberdade de comércio por reconquistar e a abolição do nefando tráfico negreiro”, deixando evidentemente de lado, e de forma acertada, o problema da sustentação financeira do novo estado na medida em que, em nenhum momento do século XIX, a contratação de empréstimos externos se fez no plano diplomático das relações entre estados, envolvendo tão somente operações livremente concertadas entre agentes do governo brasileiro e banqueiros privados; este não é obviamente o

Em que circunstâncias surgiu a diplomacia comercial no Brasil, quais foram suas etapas decisivas, que papel ela desempenhou no processo de definição de uma política econômica externa e que impacto ela pode ter tido no desenvolvimento da jovem nação independente? Para fins de uma análise histórica, caberia, antes de mais nada, situá-la na conjuntura de princípios do século XIX, quando ela emerge no bojo do próprio sistema colonial, para depois seguir seus primeiros passos, ainda incertos, no contexto da dupla hegemonia britânica, econômica e política, acompanhar, em seguida, os esforços feitos para sua revisão, para constatar, finalmente, a consolidação de um tipo de diplomacia comercial basicamente defensiva do ponto de vista institucional e essencialmente protecionista quanto a seus propósitos substantivos.

4.1 O Brasil abre-se ao mundo: o decreto de abertura dos portos

O primeiro ato de diplomacia econômica *no* Brasil[45] foi a Carta Régia de abertura dos portos, expedida por d. João no dia 28 de janeiro de 1808, quando a comitiva real, em fuga de Lisboa, ainda se encontrava na Bahia, a caminho do Rio de Janeiro. Na Carta Régia, o príncipe regente explicava que tomava a medida de abertura dos portos "interina e provisoriamente", em virtude da condição excepcional em que ficara o reino, por "se achar

---

ponto de vista deste ensaio, que focaliza todos os elementos das relações internacionais do Brasil na vertente econômica. Afirma ainda aquele autor em relação aos principais problemas internacionais do Brasil independente: "Com efeito, ao lado dos problemas propriamente do nosso intercâmbio, o tratado comercial de 1810 encerrava em sua cláusula X outra questão de envergadura não menor – a obrigação de Portugal, e em consequência do Brasil, de extinguir gradualmente o comércio de escravos".

45 Cabe frisar a caracterização "*no*", e não "*do* Brasil", pois que se trata, obviamente, nessa primeira fase, de uma diplomacia econômica *portuguesa* e não *brasileira*, muito embora conduzida, doravante, desde o Brasil e destinada, a partir de então, a maximizar os ganhos externos de um Reino esfacelado que passava a ter como centro político e base econômica principal um território dezenas de vezes mais vasto que a metrópole ocupada, dotado de imensos recursos naturais, ainda que inexplorados, e propenso, como se cogitou à época, a se candidatar a sede efetiva da monarquia bragantina.

interrompido e suspenso o comércio”[46]. Encontrando-se Portugal ocupado por tropas francesas, não havia mesmo alternativa senão abrir o intercâmbio com as “nações amigas”, conjunto que à época excluía grande parte da Europa continental, então sob o domínio de Napoleão.

Por esse ato, os interesses do Brasil se separavam pela primeira vez dos da metrópole, e o comércio exterior do Brasil passaria a conhecer uma fase de notável expansão. As chamadas “mercadorias secas” – isto é, manufaturas, em geral – passaram a pagar um imposto *ad valorem* de 24%, a metade do vigente anteriormente, sendo mantida, entretanto a alíquota de 48% para os gêneros líquidos ou molhados (vinhos, aguardentes, azeites, mas também alimentos, enfim tudo que se transportava em tonéis). Pouco depois, em 11 de junho, outro ato reduzia essa tarifa a 16% para as mercadorias portuguesas e a 19% as mercadorias estrangeiras embarcadas em navios portugueses[47]. Os comerciantes ingleses protestaram rapidamente, solicitando condições igualmente favoráveis para suas mercadorias e suas embarcações. O grande poder de pressão de que dispunha então a Inglaterra, “protetora” da família real portuguesa contra as ameaças franco-espanholas, e as insistentes demandas dos agentes ingleses no Rio de Janeiro obrigaram Portugal a aceitar uma redução substancial das tarifas aplicadas aos produtos ingleses, materializada no tratado comercial de 1810.

O decreto de abertura dos portos abriu uma nova etapa na história econômica do Brasil, ou mesmo de sua história *tout court*, podendo-se dele dizer que constituiu, assim, uma espécie de “documento fundador” do país, ao lado do Tratado de Tordesilhas, da carta de Pero Vaz de Caminha e do Tratado de Madri. Encerrava-se com esse ato o longo período de três séculos de exclusivismo

46 Cf. Brasil, *Coleção das Leis do Brasil de 1808* (Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891), p. 1-2.

47 *Ibid.*, p. 49-50.

comercial português, conhecido como "pacto colonial"[48], muito embora essa nova situação do Brasil não significasse, em absoluto, uma transformação radical de sua estrutura econômica e social. Organizado essencialmente para fornecer mercadorias coloniais a mercados externos, o Brasil continuaria, já na condição de nação autônoma, no mesmo papel de centro produtor e exportador de bens primários que ele tinha assumido na condição de peça mais importante no comércio exterior português[49].

4.2 Fim do pacto colonial

"Durante o século XVIII", como indica um historiador português, "as principais potências marítimas, para consolidarem a sua posição no sistema internacional de estados, recorreram a políticas de expansão ultramarina e ao reforço do sistema mercantil dos exclusivos nacionais, de que os regimes de Pacto Colonial eram parte integrante"[50]. Durante o período colonial, o Brasil se constituía, efetivamente, numa das mais lucrativas possessões do Portugal ultramarino, responsável que foi, no período imediatamente anterior ao bloqueio marítimo, por mais de 60% das reexportações de produtos vendidos às nações estrangeiras.

Exportador de produtos tais como açúcar, fumo e algodão, e grande importador de escravos, cujo comércio provavelmente

48 O "pacto colonial", como se sabe, é o estabelecimento de vínculos incontornáveis entre as diversas colônias e a metrópole, pelos quais todo e qualquer comércio externo tinha como centro e órgão regulador as Alfândegas de Lisboa.

49 Cf. Jorge Miguel Viana Pedreira, *Estrutura industrial e mercado colonial*: Portugal e Brasil, 1780-1830 (Linda-a-Velha: Difel, 1994), p. 270, que cita dados de Vitorino de Magalhães Godinho, "Finanças públicas e estrutura do estado", em *Ensaios II. Sobre a história de Portugal* (2ª ed. Lisboa: 1978), p. 72. Não apenas do comércio exterior de Portugal, mas igualmente da economia em seu conjunto e, particularmente, das receitas do estado português; com efeito, praticamente desde o século XVI que "o estado português obtinha a maior parte dos seus proventos das tarifas aduaneiras e dos monopólios comerciais, que em geral eram estabelecidos sobre os produtos ultramarinos. Calcula-se que, nos tempos de Pombal, o comércio com o Brasil providenciava de uma ou outra forma quase 40% das receitas públicas".

50 Ver Jorge Miguel Viana Pedreira, *Estrutura industrial e mercado colonial*, *cit.*, p. 264.

alcançava um quarto do valor importado pela colônia, o país representava um dos centros mais importantes da atividade mercantil lusitana, que nele se abastecia em cerca de dois terços de todos os produtos intercambiados com terceiros países, à exclusão do ouro e dos diamantes. Na pauta de exportação, relativamente concentrada do final do século XVIII, figurava com destaque o açúcar e o algodão (com 30% e 25% do total exportado, respectivamente), ademais do ouro (25%) e alguns outros poucos produtos primários, entre os quais o pau-brasil, ainda objeto de monopólio real[51].

Junto com a política do monopólio comercial, ou de "exclusivo colonial", Portugal tinha igualmente no Brasil um mercado cativo para sua produção manufatureira, que, antes da transferência da corte, chegou a concentrar cerca de 93% do total dos artigos manufaturados exportados. De fato, como confirma um historiador alemão do século XIX,

> *[...] até o fim da dominação colonial portuguesa, ficou o Brasil completamente fechado ao comércio mundial, à imigração e mesmo à simples visita de estrangeiros, certamente para grande infelicidade desta colônia! Porém, não devemos por isso julgar com demasiada severidade o procedimento do governo português; pois ele não procedia pior do que era o costume geral então. Todas as potências europeias usavam, àquela época, de um sistema colonial mesquinho, interesseiro; elas fechavam, por princípio, as suas possessões transatlânticas ao comércio estrangeiro*[52].

As medidas restritivas à fabricação local, existentes de um modo geral desde o início do regime colonial, tinham sido

51 Cf. Arno Wehling e Maria José C. de Wehling, *Formação do Brasil colonial* (Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1994), p. 217.

52 Cf. Heinrich Handelmann, *História do Brasil*, tomo 2 (4ª ed. Belo Horizonte/São Paulo: Itatiaia/Edusp, 1982), p. 164; edição original de 1860.

intensificadas no decurso do século XVIII, quando aumentaram as necessidades financeiras da metrópole, ao mesmo tempo em que diminuía correlativamente a produção de ouro nas "minas gerais"[53]. As restrições às relações econômicas externas do Brasil tinham sido impostas ainda no século anterior com a expansão das companhias de comércio detentoras do monopólio. Em virtude das cartas régias de 1661 e 1662, era proibido aos navios estrangeiros o comércio com o Brasil e, vinte anos mais tarde, se interditava também às embarcações saídas do Brasil atracar primeiro em portos estrangeiros; da mesma forma, as pessoas que deixavam o Brasil tinham de passar primeiro pelo reino.

Do ponto de vista das relações comerciais internacionais de Portugal, o Tratado de Methuen de 1703 transformara Lisboa em um simples entreposto aduaneiro em benefício dos comerciantes ingleses[54], contra o que procurou insurgir-se a administração pombalina, a partir de 1750. Pombal, num dos raros exemplos de "mercantilismo esclarecido" da história portuguesa, buscou

53 Ver Rodolfo Garcia, *Ensaio sobre a história política e administrativa do Brasil, 1500-1810* (2ª ed. Rio de Janeiro/Brasília: José Olympio/INL, 1975), p. 108. Como diz Rodolfo Garcia: "A legislação portuguesa, em relação à agricultura, indústria, comércio e navegação da colônia no Brasil, é de uma complexidade desconcertante [ressaltando] a constante intervenção do governo nos negócios que diziam respeito àquelas fontes da riqueza colonial, de que ele afinal era quem tirava os maiores proventos".

54 O texto do Tratado de Methuen – nos termos do intercâmbio "estático" de produtos que ele previa – é tão exemplarmente emblemático das relações econômicas desiguais que entretinham, desde longa data, Portugal e Inglaterra, e tão revelador de diferenças estruturais entre economias situadas em extremos opostos do processo produtivo, que David Ricardo, quase um século mais tarde, se utilizaria dele para ilustrar sua famosa teoria das "vantagens comparativas", segundo a qual duas economias diferentemente dotadas realizam um comércio mutuamente benéfico em função de suas especializações naturais. Pelo seu artigo 1º, Sua Sagrada Majestade El-Rei de Portugal prometia, "tanto em seu próprio nome como no dos Seus Sucessores, admitir para sempre de aqui em diante, no Reino de Portugal, os panos de lã e mais fábricas de lanifício da Inglaterra", enquanto pelo artigo 2º, a Real Majestade Britânica ficava "obrigada para sempre, de aqui em diante, de admitir na Grã-Bretanha os vinhos de Portugal [...] diminuindo ou abatendo uma terça parte do direito de costume"; cf. Francisco Antonio Correa, *História econômica de Portugal*, v. II (Lisboa: Empresa Nacional de Publicações, 1930), p. 44-45. Esse acordo, em vigor durante 132 anos, foi renovado pelo artigo 26 do tratado de comércio de 1810 e só foi denunciado por portaria portuguesa de 1835, segundo alguns autores para agradar à França; cf. José Manuel Fragoso, *História diplomática de Portugal* (Rio de Janeiro: Real Gabinete Português de Leitura, 1977), p. 112.

efetivamente incentivar o povoamento da grande colônia americana, consolidar suas fronteiras, incrementar o comércio e diversificar a produção. A decadência da mineração abriu espaço ao desenvolvimento da agricultura e da pecuária internas. O surto demográfico e o crescimento das atividades industriais no Velho Mundo valorizaram os mercados e produtos coloniais. O Brasil estava apto a fornecer, via Portugal evidentemente, uma série de matérias-primas de crescente demanda na Europa: cacau, couro, açúcar, tabaco, madeiras e, a partir das inovações mecânicas de Arkwright e Cartwright, o algodão que passou a abastecer os teares ingleses que estiveram na origem da Primeira Revolução Industrial[55]. O Quadro 4.1 sumaria os grandes fluxos das relações comerciais do Brasil ao início da Revolução Industrial.

A atividade econômica na colônia era ainda agravada pela intervenção do estado, em vista das necessidades crescentes do erário, tanto colonial, como metropolitano. Não só a política mercantilista de monopólios mantinha uma série de impostos e taxas exclusivas da real fazenda, ademais da introdução de subsídios "temporários" que se tornavam permanentes (como o literário ou o da reconstrução de Lisboa), como também a contratação da cobrança por particulares multiplicava as oportunidades de exação fiscal. O Quadro 4.2 estabelece uma tipologia da arrecadação pelo estado colonial que vigorou até 1808.

55 Ver J. F. Normano, "Capítulo II. A permanente mudança dos produtos principais", em *Evolução econômica do Brasil* (2ª ed. São Paulo: Nacional, 1975), p. 36-38. O açúcar, do qual o Brasil tinha sido o maior fornecedor mundial no século XVII, passou a enfrentar a concorrência das Índias Ocidentais a partir do momento em que os holandeses, expulsos do Nordeste, passaram a organizar sua produção em novas bases. Segundo Normano, houve igualmente uma causa interna, da maior importância, para a decadência de sua produção. "A descoberta de minas de ouro e diamantes na segunda metade do século XVII, culminando com o 'rush' de 1693, em Minas Gerais, produziu uma intensa migração de população, desertando-se as plantações de açúcar." No plano externo, a "política de economia continental de Napoleão que incentivou o cultivo da beterraba desferiu um rude golpe no comércio do açúcar". No que se refere ao café, apesar de presente na economia colonial a partir das primeiras plantações no norte do país, sua produção e exportação apenas ganhariam destaque depois de 1820, quando ele se espalha pelo Vale do Paraíba, tornando-se, a partir de então, o sustentáculo da economia brasileira durante mais de um século.

Mas, estabelecido o princípio do livre-comércio a partir dessa data, tratou-se também de criar condições para a produção local e, para esta, foi prevista uma certa proteção contra a concorrência estrangeira. Por um alvará de 1º de abril de 1808, foram eliminadas todas as restrições que tinham sido impostas pelo alvará de 1785 à indústria no Brasil, decretando-se a liberdade de fundação de "todo gênero de manufaturas" em qualquer parte do país, tanto aos vassalos da coroa portuguesa como aos estrangeiros que aqui decidissem residir[56]. Um decreto de 11 de junho, como se disse, alterou a Carta de 28 de janeiro na parte relativa aos direitos alfandegários, determinando-se que as mercadorias de propriedade dos portugueses "e por sua conta carregadas em embarcações nacionais" pagassem apenas 16% de direitos (em lugar dos 24% fixados para as estrangeiras). Também foram isentas de impostos as matérias-primas que tivessem de importar as fábricas, como todas as exportações, até então submetidas a gravames. Passaram a ser concedidos privilégios aos inventores, num exemplo pioneiro de proteção à propriedade intelectual, e procurou-se favorecer a introdução de máquinas e equipamentos novos. Um primeiro exemplo de "reserva de mercado" ficou estabelecido ao se declarar a preferência por artigos nacionais no fornecimento de provisões para o exército e a marinha[57].

Os reflexos da nova situação manifestaram-se de imediato na nova atividade dos portos brasileiros e no incremento às atividades locais, como não deixou de registrar um cronista contemporâneo:

> *Deste modo, não intervindo os negociantes de Lisboa e do Porto, chegavam as cousas de fora mais baratas e saíam as da terra mais caras, do que antigamente. Por outra parte*

56 Brasil, *Coleção das Leis do Brasil de 1808, cit.*, p. 10.

57 Mais tarde, por decreto de 23 de novembro de 1816, foi estabelecido que o comércio de cabotagem deveria ser feito exclusivamente por embarcações nacionais.

> *com a chegada de muitos navios mercantes não podia haver falta dos artigos comerciais estranhos e aumentando-se com a esperança do maior lucro a Agricultura do País, devia ser grande a abundância dos gêneros destas. Tudo assim logo sucedeu. Foi mais o tabaco da Bahia, o café do Pará e do Rio de Janeiro, o arroz do Maranhão, o algodão deste e da Bahia, e a madeira e courama das capitanias marítimas*[58].

Efetivamente, os navios estrangeiros, em especial ingleses, afluíram ao porto do Rio de Janeiro em grande número, como se pode constatar pela Tabela 4.3. Esses navios não apenas traziam os mais diversos artigos estrangeiros, mas transportavam igualmente uma produção brasileira que se diversificava crescentemente. Na verdade, a abertura dos portos entre 1808 e 1816 beneficiou quase que exclusivamente os mercadores ingleses. "Somente após a grande pacificação, presidida por Metternich, é que os portos brasileiros foram, de fato, abertos a todo o comércio internacional"[59].

Quais eram os mais importantes produtos da pauta de exportação brasileira em princípios do século XIX? O açúcar ocupava ainda o primeiro lugar, uma cultura em franca recuperação no Nordeste brasileiro depois da feroz concorrência antilhana exercida por holandeses, britânicos e franceses, sobretudo depois dos acontecimentos políticos que sacudiram o Haiti, o maior exportador mundial no período imediatamente anterior à Revolução Francesa. Em segundo lugar vinha o algodão, concentrado especialmente no Maranhão, seguido de perto pelo fumo, produto estratégico no escambo negreiro. O arroz, da mesma forma que o anil, também ganhou importância, favorecido pelas guerras de independência dos Estados Unidos.

58 De acordo com a "História do Brasil desde 1807 até o presente", em *Revista do Instituto Histórico do Rio de Janeiro*, Lisboa, 1819, citada por Roberto Simonsen, *História econômica do Brasil*, tomo II, v. 100-A da Coleção Brasiliana (São Paulo: Nacional, 1937), p. 258.

59 Cf. Dorival Teixeira Vieira, *Evolução do sistema monetário brasileiro* (São Paulo: FEA/USP, 1962), p. 38.

Continuavam presentes o pau-brasil, ainda um monopólio da Coroa, os couros, provenientes do Sul, o cacau do Pará, gomas, ceras e drogas do Pará e do Maranhão, óleo de baleia das províncias costeiras, além de ouro e diamantes em quantidades reduzidas. Na verdade, ao iniciar-se o século XIX, a economia brasileira já superara a portuguesa, e mais da metade das exportações metropolitanas anteriores a 1808 era constituída de produtos brasileiros reexportados sem nenhuma elaboração em Portugal[60]. A Tabela 4.4 sumaria a participação relativa dos diferentes produtos nas rendas de exportação nesse período.

4.3 Uma diplomacia econômica insegura

No seguimento da abertura dos portos, adotam-se outras medidas de caráter administrativo ou institucional que conformariam a primeira estrutura da diplomacia econômica brasileira, entre elas a própria organização do estado e a repartição funcional dos "ministérios". Em 11 de março de 1808, no primeiro gabinete da monarquia portuguesa organizado no Brasil, d. João cria três secretarias de Estado: a dos Negócios do Reino, a da Marinha e Ultramar e a da Guerra e Estrangeiros, a cargo respectivamente de d. Fernando José, de João Rodrigues de Sá e Menezes e de Rodrigo de Souza Coutinho[61]. São os sucessivos gabinetes dos "negócios estrangeiros" servindo ao reino de Portugal instalado no Brasil que conduzem os primeiros e mais importantes atos de diplomacia econômica portuguesa *no* Brasil e que marcariam, de forma decisiva, as etapas iniciais da incorporação do Brasil à ainda incipiente economia mundial.

---

60 Cf. Francisco de B. B. de Magalhães Filho, *História econômica* (3ª ed. São Paulo: Sugestões Literárias, 1975), p. 274-278.

61 Ver Rocha Pombo, *História do Brasil*, *volume III*: A formação do espírito de pátria (Rio de Janeiro: W. M. Jackson, 1935), p. 305-306. Nas palavras de um dos mais conservadores de nossos historiadores, "todos estes homens de estado eram apologistas da aliança com a Inglaterra e propensos a seguir a política do gabinete de Londres".

Uma intermitente adesão aos princípios do livre-comércio, que teve um certo impacto na formação ideológica da diplomacia brasileira e nas relações econômicas internacionais do Brasil ao longo do século XIX, originou-se também de uma das primeiras medidas adotadas pelo príncipe regente à sua chegada no Brasil. Com efeito, tomou ele a decisão, em 23 de fevereiro, de instituir uma "cadeira e aula pública" de economia política no Rio de Janeiro[62], atendendo a sugestão feita ao príncipe regente pelo baiano José da Silva Lisboa, no mesmo ato designado para ocupá-la, em sua nova condição de "conselheiro" da corte. Lisboa, o futuro visconde de Cairu, educado na Europa, já havia escrito, em 1804, *Princípios da economia política*[63], largamente inspirado nas ideias de Adam Smith, o filósofo escocês seguidor do *laissez-faire* que tinha publicado, em 1776, o livro que veio a tornar-se uma espécie de "bíblia" do pensamento econômico liberal, *The Wealth of Nations*.

As experiências diplomáticas "fundadoras" da inserção econômica internacional do Brasil seriam dadas, sobretudo, pela negociação e conclusão de tratados bilaterais de comércio, a começar pelo de 1810 com a Inglaterra, cujas consequências propriamente comerciais – de resto impregnando igualmente a estrutura produtiva do jovem país – se fariam sentir durante as primeiras três ou quatro décadas de vida independente. Como se verá mais adiante, pelo seu forte impacto político e ideológico nos homens que passariam a representar os destinos da nação e a dirigir, como membros do gabinete, as relações exteriores

62 Nesse seu decreto, o príncipe regente começava por dizer que era "absolutamente necessário o estudo da Ciência Econômica na presente conjuntura em que o Brasil oferece a melhor ocasião de se pôr em prática muitos dos seus princípios, para que os [seus] vassalos sendo melhor instruídos nele, me possam servir com mais vantagem".

63 J. S. Lisboa, *Princípios de economia política para servir de introdução ao autor dos princípios de direito mercantil* (Lisboa: Imprensa Régia, 1804); adepto do liberalismo de Adam Smith, mas reconhecendo os limites do industrialismo, Lisboa foi também um decidido agrarista e defensor de novas técnicas de cultivo, tendo se tornado o principal arauto do livre-cambismo nessa fase inicial do debate econômico no Brasil.

do Brasil a partir de meados dos anos 1820, os primeiros tratados de comércio envolvendo diretamente o Brasil, ainda que não tão "desiguais" como aqueles impostos pelo emergente imperialismo europeu a várias nações "periféricas", repercutiriam na atitude doravante desconfiada dos nacionais em face dos interesses econômicos estrangeiros e construiriam uma percepção inerentemente "desvantajosa" em relação a esse tipo específico de instrumento internacional.

Do ponto de vista dos fluxos de comércio, a abertura certamente intensificou a atividade econômica, a julgar pelo volume de intercâmbio: em 1812 as exportações do Brasil representavam 4 mil contos para importações de apenas 2.500; às vésperas da independência, esses valores tinham subido para 19.700 e 22.500 contos respectivamente, numa tendência ao déficit que se manteria pelas décadas seguintes. Em qualquer hipótese, o tratado comercial de Portugal com a Inglaterra, "herdado" pelo Brasil independente[64], certamente contribuiu para a imagem essencialmente negativa que a diplomacia econômica brasileira em formação, como de maneira geral a emergente classe política nativa, passaria a ter em face dos tratados comerciais e suas cláusulas de nação mais favorecida e benefícios "recíprocos". O fato de sua negociação improvisada e rápida conclusão entre o "protetor" britânico e seu pupilo lusitano não pode ser isolado dos perigos militares e ameaças de extinção do reino e de desmembramento e adjudicação dos estados portugueses que o "poder subversivo" francês fazia pesar, naquela conjuntura, sobre a Casa de Bragança: ele era o preço diplomático

64 Renato Mendonça, em seu hoje defasado manual de história diplomática, considera o acordo comercial de 1810 como o "primeiro tratado comercial do Brasil", o que parece uma evidente incongruidade; ver cap. IV, "A abertura dos portos ao mercado internacional. O primeiro tratado comercial do Brasil", em *História da política exterior do Brasil*, 1º tomo: (1500-1825) do período colonial ao reconhecimento do Império (México: Instituto Pan-Americano de Geografia e História, 1945), p. 57-68. Essa obra foi reeditada pela Funag em 2013.

a pagar e o complemento indispensável do instrumento de aliança militar concluído contemporaneamente[65].

Outro fator que deve ser igualmente considerado como um dos elementos “ideológicos” na formação da diplomacia econômica brasileira é a própria atitude das cortes portuguesas, formadas a partir da Revolução de 1820, no sentido de “recolonizar” economicamente o Brasil. Sob veementes protestos dos representantes brasileiros[66], o regime descortinado pelos constituintes, sob influência direta dos comerciantes portugueses pretendia, tão simplesmente: reservar à marinha portuguesa a navegação entre todos os territórios do Reino Unido, conceder nova exclusividade aos vinhos e aguardentes portugueses no mercado brasileiro e, reciprocamente, aos produtos coloniais brasileiros no mercado português e isentar de tarifas todas as exportações de manufaturados portuguesas importados no Brasil. A conformação, tentativa de uma nova modalidade de pacto colonial, em muito acelerou o processo de independência. Com efeito, o projeto de regulamentação das relações comerciais Brasil-Portugal, tomado no âmbito da Constituinte lusitana, “foi a última resolução de caráter econômico tomada pela antiga Metrópole em relação ao Brasil colonial”[67]. Quando ele foi aprovado, contudo, o Brasil já tinha declarado sua independência.

---

65 Do ponto de vista político-diplomático, pelo tratado de aliança militar, a tutela britânica institucionalizou-se num regime semelhante ao protetorado, enquanto que, pelo tratado comercial, Portugal perdia sua soberania alfandegária.

66 Os deputados brasileiros encontravam-se em situação de nítida inferioridade em relação aos representantes portugueses, pois, dos 69 originalmente eleitos no Brasil, apenas 46 puderam participar dos trabalhos. Nas cortes de Lisboa, os assuntos brasileiros eram discutidos numa comissão teoricamente paritária, mas alguns desses representantes “brasileiros” votavam manifestamente em conluio com os deputados portugueses. Assim, é rejeitada a Universidade do Brasil, sob o argumento de “ser suficiente a existência de escolas primárias na parte americana da monarquia”; da mesma forma, são estabelecidas juntas governativas nas províncias brasileiras, que seriam diretamente subordinadas a Lisboa.

67 Cf. José Gabriel de Lemos Brito, *Pontos de partida para a história econômica do Brasil* (3ª ed. São Paulo: Nacional/INL-MEC, 1980), p. 405. Segundo esse projeto, os produtos estrangeiros que entrassem

Quadro 4.1
Relações comerciais do Brasil no final do século XVIII

Atividade	Portugal Europa	África ocidental portuguesa	Índia Ásia
Exportações	açúcar, algodão ouro, diamantes, couros, tinturas	couro, tabaco, ouro, farinha	ouro, diamantes couros
Importações	vinhos, azeites manufaturados	escravos marfim	especiarias, louças, mudas, plantas

Fonte: Arno e M.J. Wehling, *Formação do Brasil Colonial*, p. 199.

Quadro 4.2
Tipologia da arrecadação colonial em vigor em 1808

Tipo	Descrição
1. Tributos 1.1. Impostos	quinto, dízimas, alfandegárias, dízimos eclesiásticos, subsídios extraordinários (consulado, subsídio para a reconstrução de Lisboa, literário)
1.2. Taxas	selos (contraprestação de serviços, provisões de mercês, passagens de rios, guindastes da Alfândega)
2. Contratos	arrematação, por particulares, da cobrança de impostos ou taxas; arrendamento de produtos sujeitos a monopólio (pau-brasil, sal, aguardente, salitre, pólvora e caça da baleia)
3. Donativos	arrematação de cargos públicos (à vista ou com amortização), considerados como doação do soberano

Fonte: Arno e M.J. Wehling, *Formação do Brasil Colonial*, p. 306.

no Brasil passariam a pagar direitos de 55% *ad valorem*, ao passo que os impostos de exportação aplicados a produtos brasileiros vendidos a terceiros países passariam a pagar 12%; *ibid.*, p. 403.

Tabela 4.3
Movimento de navios no Rio de Janeiro, 1807-1820

Ano	Portugueses	Estrangeiros
1805	810	–
1806	642	–
1807	777	1
1808	765	90
1809	822	83
1810	1.214	422
1811-1815	mesma média anual que em 1810	
1819	1.313	350
1820	1.311	354

Fonte: R. Simonsen, *História Econômica do Brasil* (São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1937; Coleção Brasiliana, 100 e 100-A), vol. II, p. 313.

Tabela 4.4
Renda das exportações no final do século XVIII (% do total)

Produto	% do total	Produto	% do total
Açúcar	30%	Couros	6%
Ouro	25%	Arroz	3%
Algodão	25%	Pau-brasil	3%

Fonte: Arno e M.J. Wehling, *Formação do Brasil Colonial*, p. 217.

Capítulo V
O tratado de comércio com a Inglaterra e o livre-cambismo

> *O Brasil [...] teve a felicidade, que lhe concedeu a Divina Providência, de se fazer nele pela Nova Legislação a Tentativa Econômica de se pôr em prática a teoria de [Adam] Smith com tão visíveis e prósperos resultados, contra as dominantes opiniões da Europa, onde [...] não é prudente, nem talvez praticável tão liberal Polícia, [e onde] ainda o espírito monopolista porfia em sustentar crassos erros [...].* [José da Silva Lisboa, visconde de Cairu, *Estudos do bem comum e economia politica* (1820)]

Na opinião do "conselheiro econômico" do príncipe regente e depois monarca do Reino Unido, o Brasil da época joanina teria sido um fiel seguidor da política liberal de comércio, bem como da liberdade de iniciativa econômica, implementando tais medidas de maneira bem mais completa e de forma ainda mais acabada do que os próprios países europeus, algo relutantes em abraçar tão esclarecida "polícia", como escrevia ele em 1820, numa clara demonstração de anglicismo. Muitos contemporâneos de

Cairu, a começar pelo jornalista exilado Hipólito José da Costa, provavelmente discordariam desse argumento, considerando, por exemplo, que as pressões diplomáticas da Grã-Bretanha em favor da liberdade de comércio eram feitas em primeiro lugar em seu próprio benefício.

Com efeito, escrevendo em seu *Correio Braziliense* em 1809, ainda antes, portanto, que se consumasse o instrumento diplomático que muitos consideram como uma espécie de "pecado original" da primeira diplomacia econômica conduzida a partir do Brasil, o mais famoso jornalista brasileiro assim avaliou, antecipadamente, a inoportunidade e inconveniência de um tal acordo do ponto de vista da economia e da política do Brasil:

> *Um tratado de comércio entre o Brasil [sic] e a Inglaterra é uma das mais delicadas empresas em que pode entrar o Brasil, porque o negociador brasiliense [resic] não tem precedentes que o guiem. Os tratados que existiam entre a Inglaterra e Portugal eram fundados nos interesses mútuos de exportação dos artigos portugueses de grande consumo na Inglaterra, tais o vinho, o azeite etc., e na situação política daquele pequeno Reino, que, ameaçado constantemente por seus vizinhos, se via obrigado a solicitar a proteção da Inglaterra, ainda à custa de pesados sacrifícios. Estas duas razões cessam agora porque os produtos principais do Brasil estão longe de terem grande consumo em Inglaterra, que nela são proibidos, por causa da competência [concorrência] em que se acham com os das suas colônias; e quanto à situação política do Brasil, este imenso território acha-se de tal maneira isolado pela natureza, que nenhuma potência lhe pode meter susto, nem causar prejuízos consideráveis, salvo a Inglaterra, embaraçando-lhe o comércio. De onde se segue que, faltando os dois princípios (do interesse mútuo e do temor) que originaram as principais estipulações*

> *dos tratados de comércio entre Portugal e Inglaterra, não podem aqueles servir de norma a este tratado do Brasil*[68].

Antes, portanto, de examinar a diplomacia e a política comerciais do Brasil independente, caberia retomar seus condicionantes originais, isto é, as circunstâncias econômicas e políticas que determinaram que Portugal fosse levado a estabelecer relações privilegiadas de comércio com a Inglaterra. Com efeito, o primeiro e mais emblemático símbolo da "iniquidade do regime dos tratados" foi o acordo de comércio e navegação celebrado entre Portugal e Inglaterra em fevereiro de 1810. Ele não pode ser legitimamente considerado como um exemplo de política comercial brasileira, mas obviamente como um simples exemplo de diplomacia econômica portuguesa feita a partir do Brasil. Como se chegou a esse tratado e que impacto ele teve para a futura diplomacia econômica *do* Brasil?

5.1 A origem da incômoda herança

Tão logo armou-se a frota portuguesa em Lisboa para fugir da invasão francesa, os comerciantes ingleses, bastante prejudicados pela política de bloqueio continental de Napoleão, prepararam-se para comerciar com o Brasil. Nos primeiros cinco meses de 1808, mais de quarenta navios ingleses solicitaram licença para zarpar para os portos brasileiros, que logo ficaram abarrotados de mercadorias britânicas em caóticas condições de armazenamento[69]. A pressão dos comerciantes ingleses e a de seus agentes políticos conduziu à primeira negociação diplomática feita a partir do Brasil, a do Tratado de Amizade e Aliança, complementado pelo de

68 Cf. Carlos Rizzini, *Hipólito da Costa e o Correio Braziliense*, nº 13 da Coleção Brasiliana Grande Formato (São Paulo: Nacional, 1957), p. 185.

69 Cf. Olga Pantaleão, "A presença inglesa", em Sérgio Buarque de Holanda (Org.), *História geral da civilização brasileira*, tomo II, *O Brasil monárquico*, v. 1, "O processo de emancipação" (2ª ed. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1965), p. 73-74.

Comércio e de Navegação, ambos repletos de cláusulas favoráveis à Inglaterra e seus súditos[70].

Pelo Tratado de Comércio e Navegação, de 19 de fevereiro de 1810, concediam-se aos ingleses, além de outros favores e vantagens (entre muitas outras, a do juiz conservador da nação inglesa), a redução da taxa de entrada a 15% *ad valorem* aplicável a "todos os gêneros, mercadorias e artigos, quaisquer que sejam, da produção, manufatura, indústria ou invenção dos domínios e vassalos de Sua Majestade Britânica [...] admitidos em todos e cada um dos portos e domínios de Sua Alteza Real o príncipe Regente de Portugal, tanto na Europa, como na América, África e Ásia, quer sejam consignados a vassalos britânicos, quer a portugueses" (artigo 15), ficando portanto as mercadorias provenientes da Inglaterra mais favorecidas que as próprias portuguesas, que pagariam 16%. O açúcar, o café e outros gêneros coloniais ficavam reciprocamente excluídos do comércio bilateral (artigo 20), com o que se vedava o acesso aos mercados britânicos ao essencial da produção brasileira[71].

A maior parte dos cronistas e historiadores tem palavras candentes em relação ao tratado de comércio com a Inglaterra, a começar, como vimos, por um observador direto das relações bilaterais, o jornalista Hipólito José da Costa, estabelecido em Londres desde 1808. Mesmo os historiadores conservadores registram sua contrariedade. Varnhagen consignou, por exemplo,

---

70 Cf. Roberto Simonsen, *História econômica do Brasil*, 2 vols. n^os^ 100 e 100-A da Coleção Brasiliana (São Paulo: Nacional, 1937), p. 247-252. Ver o texto completo do tratado, nas duas línguas, em *Coleção das Leis do Brazil de 1810-1811* (Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1892), p. 51-72. Roberto Simonsen, para quem o tratado de comércio "aniquilava o surto manufatureiro que se ia verificando no país após a revogação, em 1808, do célebre decreto de d. Maria I, que proibia as indústrias no Brasil", transcreve a introdução dos tratados de 1810 para mostrar "o espírito com que foram promulgados".

71 Cf. David Eltis, *Economic Growth and the Ending of the Transatlantic Slave Trade* (Nova York: Oxford University Press, 1987), p. 5-6. Observe-se que, na primeira década do século XIX, as regiões sob dominação britânica produziam aproximadamente 60% das exportações mundiais de açúcar e provavelmente 50% das de café; adicionalmente, elas forneciam quase 40% do algodão importado na Grã-Bretanha; apenas nos anos 40 desse século as exportações cubanas e brasileiras de açúcar ultrapassaram as das Índias Ocidentais britânicas.

que o negociador português "admitiu estipulações contrárias à dignidade nacional"[72]. Segundo a opinião insuspeita de Rocha Pombo, por sua vez, "[n]ão há dúvida que o tratado de comércio foi um erro de que se desaperceberam os conselheiros do príncipe"[73]. Para Oliveira Lima, que reconhece no seu *Dom João VI no Brasil* a dificuldade de se concluir, naquelas circunstâncias, um acordo equitativo, o tratado de 1810 "foi franca e inequivocamente favorável à Grã-Bretanha"[74]. Contestando, em sua obra sobre o Império, o princípio da "perfeita reciprocidade" de tratamento dos súditos, produtos e navios das duas nações com respeito a quaisquer impostos, tributos e direitos alfandegários e despesas nos portos (artigos 3º, 4º, 5º e 7º), Lima considerou que a reciprocidade "deste regime de verdadeiro favor, pois que era exclusivo, não passava de ilusória", uma vez que os gêneros brasileiros análogos aos produtos coloniais britânicos "eram aduaneiramente excluídos do mercado inglês"[75].

Baseando-se extensivamente em Hipólito José da Costa, Oliveira Lima afirma finalmente:

> *As condições exaradas no convênio de 1810 significavam a transplantação do protetorado britânico, cuja situação privilegiada na metrópole era consagrada na nossa esfera econômica e até se consignava imprudentemente como perpétua. A falta de genuína reciprocidade era absoluta e dava-se em todos os terrenos, parecendo mesmo dificílima de estabelecer-se pela carência de artigos que se*

72 Varnhagen, *História geral do Brasil*, 3ª. ed., t. 5, p. 135, *apud* Roberto Macedo, *Brasil sede da monarquia*, Brasil Reino (1ª parte), volume 7 da *História Administrativa do Brasil* (sob a coordenação de Vicente Tapajós) (2ª ed. Brasília: Editora da UnB/Funcep, 1983); cf. p. 64.

73 José Francisco da Rocha Pombo, *História do Brasil*, v. IV (Rio de Janeiro: W. M. Jackson Editores, 1935), p. 310.

74 Cf. Manoel de Oliveira Lima, *Dom João VI no Brasil* (3ª ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 1996), p. 246.

75 Manoel de Oliveira Lima, *O Império brasileiro, 1822-1889* (Brasília: Editora da UnB, 1986), p. 173.

> *equilibrassem nas necessidades do consumo, sendo mais precisos no Brasil os artigos manufaturados ingleses do que à Inglaterra as matérias-primas brasileiras. Dava-se ainda a desigualdade na importância que respectivamente representavam suas exportações para os países produtores, constituindo a Inglaterra o mercado quase único do Brasil, ao passo que aquela nação dividia por muitos países os seus interesses mercantis*[76].

Segundo Calógeras, que aponta o "triunfo diplomático e financeiro para as praças exportadoras da Grã-Bretanha" e a "gravidade dos atos então subscritos", "é inegável que foi um erro de política econômica"[77]. Roberto Simonsen é igualmente condenatório:

> *Não era essa, infelizmente, a política comercial que conviria a um país como o nosso, que apenas iniciava a sua economia independente. Tínhamos que abraçar, àquele tempo, política semelhante a que a nação norte-americana seguiu no período de sua formação econômica. Produtores de artigos coloniais, diante de um mundo fechado por "políticas coloniais", tornamo-nos, no entanto, campeões de um liberalismo econômico na América*[78].

5.2 A ideologia do livre-cambismo

Tamanho foi o impacto do tratado de fevereiro de 1810 que o príncipe regente – ou alguém por ele, talvez o próprio Cairu – tratou de justificá-lo por meio de um manifesto, no mês de março seguinte, no qual figuram argumentos que ilustrariam qualquer

76 Cf. Manoel de Oliveira Lima, *Dom João VI*, *cit.*, p. 251.

77 Cf. J. Pandiá Calógeras, *A política exterior do Império*, v. I: As origens (Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão-Câmara dos Deputados/Nacional, 1989), p. 342 e 346; mas ele reconhece que o tratado de comércio "foi vantajoso à população, que pôde adquirir utilidades por preços mais baixos [...]".

78 Cf. Roberto Simonsen, *História econômica do Brasil*, tomo II, *cit.*, p. 260.

proclamação ideológica em favor da liberdade de comércio. Com efeito, seus termos estão vazados em conceitos doutrinários de economia política que fariam inveja ao estilo de um Adam Smith, ainda que o filósofo escocês não tenha sido expressamente citado.

O manifesto, dirigido ao clero, nobreza e povo começa por examinar as circunstâncias infelizes da transplantação obrigatória da sede da monarquia, afirmando o soberano que foi então "necessário procurar elevar a prosperidade daquelas partes do império livres de opressão [...]", inclusive para "concorrer às despesas necessárias para sustentar o lustre e esplendor do trono", bem como para assegurar sua defesa contra os inimigos.

> *Para este fim, e para criar um Império nascente, fui servido adotar os princípios mais demonstrados da sã economia política, quais o da liberdade e franqueza do comércio, o da diminuição dos direitos das Alfândegas, unidos aos princípios mais liberais, e de maneira que, promovendo-se o comércio, pudessem os cultivadores do Brasil achar o melhor consumo para os seus produtos [...].*

Este seria, segundo d. João, "o mais essencial modo de o fazer prosperar, e de muito superior ao sistema restrito e mercantil" do pacto colonial, "pouco aplicável a um país onde mal podem cultivar-se por ora as manufaturas, exceto as mais grosseiras"; defendendo o sistema liberal de comércio, ele assevera que a diminuição dos direitos de alfândega

> *[...] há de produzir grande entrada de manufaturas estrangeiras; mas quem vende muito, também necessariamente compra muito e, para ter grande comércio de exportação, é necessário também permitir grande importação, e a experiência vos fará ver que, aumentando-se a vossa agricultura, não hão de arruinar-se as vossas manufaturas na sua totalidade, e se alguma houver que*

> *se abandone, podeis estar certos que é uma prova que esta manufatura não tinha bases sólidas, nem dava vantagem real ao Estado [...] Assim [pelo sistema liberal] vereis prosperar a vossa agricultura, progressivamente formar-se uma indústria sólida em que nada tema das rivalidades de outras nações, levantar-se um grande comércio e uma proporcional Marinha e vireis a servir de depósito aos imensos produtos do Brasil, que crescerão em virtude dos princípios liberais que adotei, de que enfim resultará uma grandeza da prosperidade nacional de muito superior a toda aquela que antes se vos podia procurar, apesar dos esforços que sempre fiz para conseguir o mesmo fim e que eram contrariados pelo vício radical do sistema restritivo, que então se julgava favorável, quando realmente era sobremaneira danoso à prosperidade nacional. A experiência do que sucedeu sempre às nações, que na prática mais se adaptaram aos princípios liberais, afiançam a verdade destes princípios*[79].

Seja pela confiança que demonstrava o regente português na "experiência das nações que merecem servir de modelo às outras", isto é, o "antigo, fiel e grande aliado" britânico, seja pela subordinação de fato que marcava nessa conjuntura as relações políticas entre as duas monarquias, foram contraídos no período subsequente outros instrumentos de cooperação, ou mais exatamente de anuência à vontade unilateral britânica de ver interrompido o tráfico escravo, como informa o Quadro 5.1, que resume os mais importantes acordos nesse âmbito[80].

79 *Apud* Roberto Macedo, *História administrativa do Brasil*, *cit.*, p. 68-71.

80 Este como outros quadros relativos a acordos internacionais e atos diplomáticos da fase portuguesa e brasileira constam de José Manuel Cardoso de Oliveira, *Atos diplomáticos do Brasil, tratados do período colonial e vários documentos desde 1493*, 2 vols. (Rio de Janeiro: Typ. do Jornal do Commercio, 1912).

A nova situação diplomática criada pela obrigação – ou pelo menos a promessa – portuguesa de colaborar com as autoridades britânicas na repressão ao tráfico escravo teria efeitos potenciais não apenas no terreno exclusivo das relações comerciais do Brasil pré-independente, mas também sobre o próprio funcionamento de seu sistema econômico pós-independência, na medida em que esses arranjos punham em risco o fornecimento regular de mão de obra para as plantações. A estratégia lusa visava tão somente afastar uma pressão momentânea e, aparentemente, nunca se cogitou de cumprir seriamente os termos desses acordos, que eram um pouco "para inglês ver".

Em todo caso, eles estão na origem de um dos principais contenciosos diplomáticos, e de caráter político-econômico, da fase ulterior à independência política. Na verdade, em nenhum momento, até meados do século, o abastecimento das fazendas em novos braços chegou a ficar dependente da política inglesa de repressão ao tráfico, mas os custos políticos e diplomáticos da não colaboração brasileira com respeito a uma afirmação precoce da "cláusula social" repercutiriam nas relações bilaterais durante todo o período.

5.3 Impacto do tratado de comércio

Após o tratado de fevereiro de 1810, o comércio exterior do Brasil ficou assim organizado: ficavam livres de direitos as mercadorias estrangeiras que já tivessem pago taxas em Portugal, assim como os artigos da maior parte das colônias portuguesas; pagariam 24% *ad valorem* as mercadorias estrangeiras transportadas diretamente em navios estrangeiros; 16% as mercadorias portuguesas e as estrangeiras transportadas em navios portugueses; 15% as mercadorias britânicas transportadas sob pavilhão britânico ou português (esta última disposição adotada por decreto, apenas em outubro desse ano,

para não prejudicar ainda mais a marinha mercante do reino). Um imposto de exportação foi também criado em 1808, mas pouco rendeu em virtude das muitas isenções que foram feitas aos principais gêneros de exportação; o próprio tratado de comércio anglo-lusitano "contribuiu mais para uma evasão de rendas do que para a melhor arrecadação de impostos", uma vez que a cobrança das taxas *ad valorem* se devia fazer pelo preço das faturas, o que dava margem a fraudes[81].

Do ponto de vista do interesse imediato do Brasil, o tratado teve o efeito de fazer baixar o custo de vida, mas no que se refere a suas relações comerciais, ele parece ter constituído um obstáculo ao estabelecimento de laços comerciais com outros países. Preso, como diz Oliveira Lima, pelas "disposições leoninas do tratado de 1810", Portugal procurou compensação ao acentuar em sua legislação aduaneira uma tendência protecionista, manifesta na imposição, em 1818, de direitos ampliados a todas as importações sem exceção, mesmo pertencentes à família real, "sendo declarados suspensos por 20 anos todos os privilégios e isenções"[82].

Ao mesmo tempo, os direitos sobre os produtos portugueses baixaram de 16% para 15%, equiparando-se, portanto, aos ingleses; eles chegaram mesmo a gozar de uma redução de 5% a título de prêmio, "decretando-se igual favor para os gêneros estrangeiros importados em navios portugueses"[83]. Os comerciantes eram evidentemente obrigados a liquidar o movimento comercial em moeda metálica, ou seja, em ouro, cujo êxodo se fazia assim através dos saldos negativos do intercâmbio. O par metálico entre a libra esterlina e a moeda portuguesa de 6$400 flutuou bastante no período joanino, oscilando em torno de 60 pence por

81 Cf. Dorival Teixeira Vieira, "Política financeira – o primeiro Banco do Brasil", em Sérgio Buarque de Holanda (Org.), *História geral da civilização brasileira*, tomo II, *O Brasil monárquico*, *cit.*, p. 101 e 103-104.

82 Cf. Manoel de Oliveira Lima, *Dom João VI no Brasil*, *cit.*, p. 264-265.

83 *Ibid.*, p. 265.

mil-réis, mas apresentando picos de valorização ou de baixa em função da conjuntura econômica e política em ambos os países. Como diz o historiador Roberto Simonsen, "a libra havia se enfraquecido com as campanhas napoleônicas; mas, depois de 1815, com o restabelecimento do padrão-ouro na Inglaterra, declinaram rapidamente as taxas de câmbio luso-brasileiras"[84], como evidenciado na Tabela 5.2.

O historiador econômico Denio Nogueira, avaliando o impacto real do tratado de 1810, critica a aversão sem fundamentos de muitos historiadores brasileiros, tais como Oliveira Lima, Roberto Simonsen, Caio Prado Júnior, Celso Furtado ou Nícia Vilela Luz, aos chamados efeitos desindustrializantes desse acordo: "É impossível avaliar o que teria ocorrido no Brasil, na ausência do Tratado de Comércio e Navegação de 1810. Não é improvável, porém, que o progresso do país se tivesse retardado ainda mais, sem qualquer benefício significativo, em termos de industrialização"[85]. Nogueira cita em seu apoio o próprio Celso Furtado:

> *O desenvolvimento dos EUA, a fins do século XVIII e primeira metade do XIX, constitui um capítulo integrante do desenvolvimento da própria economia europeia, sendo em muito menor grau o resultado de medidas internas*

84 Cf. Roberto Simonsen, *História econômica do Brasil*, tomo II, *cit.*, p. 264.

85 Cf. Denio Nogueira, *Raízes de uma nação*: um ensaio de história sócio-econômica comparada (Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1988), p. 193. "Em abono dessa tese, conviria lembrar que as tarifas alfandegárias adotadas pelos Estados Unidos da América, em 1789, foram ainda mais baixas, sem, contudo, prejudicar a instalação de novas indústrias"; *ibidem*. Nogueira trata, em contrapartida, da "questão mais importante, ligada ao Tratado [e que] não foi devidamente registrada pela historiografia brasileira. Trata-se da significativa redução da receita fiscal com que a regência se defrontou, em virtude do mesmo. Ainda assim, é pelo menos discutível que aquela consequência possa ser integralmente atribuída à diminuição das alíquotas"; *ibid.*, p. 196. Cf. Mircea Buescu, *Evolução econômica do Brasil* (2ª ed. Rio de Janeiro: Apec, 1974), p. 109, sublinhado no original. Na verdade, Mircea Buescu já tinha chamado a atenção para esse fato: "Um dos efeitos mais graves da queda das importações e da incidência aduaneira de 15% foi o impacto sobre a receita pública, uma vez que o imposto sobre importação constituía a principal fonte da receita. Em 1808, ele representava 34% da receita – em 1820, não passava de 14%".

> *protecionistas adotadas por essa nação americana. O protecionismo surgiu nos EUA, como sistema geral de política econômica, em etapa já bem avançada do século XIX, quando as bases de sua economia já se haviam consolidado*[86].

O próprio Roberto Simonsen chegou a reconhecer, em relação ao tratado de 1810, que,

> *[...] considerada isoladamente da de Portugal, a situação comercial do Brasil lucraria com qualquer acordo mercantil que se tornasse o complemento da profícua abertura dos seus portos ao tráfico estrangeiro [...] Para o Brasil, o essencial era estabelecer relações comerciais diretas com outros países e ativá-las o mais possível, melhor lhe resultando ainda assim de toda a falta de reciprocidade do convênio Stranford-Linhares do que da decaída tutela nacional [isto é, portuguesa], que obstava a qualquer desafogo econômico*[87].

De toda forma, a hipótese do protecionismo comercial, como princípio de diplomacia econômica ou de política industrial, não poderia ser aplicada para o Brasil nessa conjuntura histórica, colocado como ele estava numa situação de dependência num quadro de relações privilegiadas mantidas entre Portugal e Grã--Bretanha. Essa situação se prolongaria durante as primeiras décadas da vida independente, não sem os protestos de uma classe política rapidamente convencida da iniquidade do sistema de tratados comerciais.

---

86 Cf. Celso Furtado, *Formação econômica do Brasil* (14ª ed. São Paulo: Nacional, 1976), p. 100. De fato, pela primeira tarifa norte-americana de 1789, "os tecidos de algodão pagavam tão somente 5% *ad valorem*, e a média de todas as mercadorias era de 8,5%"; ajustes posteriores foram feitos, no sentido de elevar a tarifa, mas numa época "em que a indústria têxtil norte-americana já se podia considerar consolidada"; *ibidem*.

87 Cf. Roberto Simonsen, *História econômica do Brasil*, tomo II, *cit.*, p. 257.

Quadro 5.1
Portugal e Grã-Bretanha: os tratados desiguais, 1810-1817

Data	Descrição
1810 (19.02)	Tratado de aliança e amizade, assinado no Rio de Janeiro; ratificado por Portugal em 26 do mesmo mês e pela Grã-Bretanha em 18 de junho; anulado pelo Artigo 3 do Tratado assinado em Viena em 22 de janeiro de 1815
1810 (19.02)	Tratado de comércio e navegação, assinado no Rio de Janeiro; ratificado por Portugal em 26 do mesmo mês e pela Grã-Bretanha em 18 de junho; decretado nulo por Nota do Secretário de Negócios Estrangeiros de Portugal em julho de 1835
1815 (22.01)	Tratado para a abolição do tráfico de escravos em todos os lugares da Costa da África ao norte do Equador, assinado em Viena; ratificado pela Grã-Bretanha em 14 de fevereiro e por Portugal em 8 de junho
1817 (28.07)	Convenção adicional ao Tratado anterior, para a repressão do comércio ilícito de escravos africanos, assinada em Londres; ratificada pela Grã-Bretanha em 18 de agosto e por Portugal em 8 de novembro; reconhecido o direito de "visita e busca" nas embarcações suspeitas e criadas as "comissões mistas" em Serra Leoa e no Rio de Janeiro

Fontes: J. M. Cardoso de Oliveira, *Actos Diplomáticos do Brasil*, op. cit.; Rubens Ferreira de Mello, *Textos de Direito Internacional e de História Diplomática de 1815 a 1949* (Rio de Janeiro: A. Coelho Branco, 1950).

Tabela 5.2
Câmbio do *pence* em mil-réis, 1808-1822

Ano	Câmbio
1808	70
1809	70 a 74
1810	71,5 a 74,5
1812	72 a 76
1813	75,5 a 80
1814	80 a 96
1815	71,5 a 77
1816	56,5 a 59
1817	57 a 68
1818	60 a 74
1819	59 a 73
1820	54,5 a 60
1821	48 a 54
1822	47 a 51

Fonte: R. Simonsen, *História Econômica*, p. 264.

Capítulo VI
Os primeiros tratados de comércio do Brasil independente

A Câmara dos Deputados terá a mais completa satisfação se, nos tratados que Vossa Majestade Imperial se dignou anunciar-lhe concluídos e ratificados, encontrar não só justos argumentos da sua necessidade, como também de que a lei, a dignidade e os interesses do Brasil foram devidamente consultados. [Joaquim Goncalves Ledo, resposta à *Fala do Trono* (1828)]

Era geral a grita contra os tratados de comércio. Estavam todos convencidos de que, pelas condições peculiares em que haviam sido celebrados, o Brasil fora sacrificado aos interesses das potências estrangeiras. [Pandiá Calógeras, *A política exterior do Império*, III (1933)]

Quantos, quais eram e que características apresentavam os tratados bilaterais de comércio? Como explicar a rejeição visceral, da parte da grande maioria dos estadistas e dos representantes políticos, ao regime dos tratados e qual a importância que o processo de desmantelamento da rede de acordos comerciais externos assume na formação de um pensamento econômico no Brasil oitocentista? Como evoluiu a política comercial e, de forma ampla, a diplomacia no decorrer do Império? Cabe, a esse propósito, justificar algum nexo de causalidade com a postura finalmente introvertida e protecionista que o país sempre apresentou no que se refere a sua inserção na economia mundial?

Na medida em que os tratados de comércio assumem grande relevância intrínseca para a "economia política" das relações internacionais do Brasil na primeira metade do século XIX, caberia apresentá-los em sua linearidade própria, descrever o problema em sua dimensão política, acompanhar o desenvolvimento dos debates internos naquele período, suas consequências para a ulterior política comercial brasileira e para a diplomacia econômica.

Se, durante o período colonial, a metrópole portuguesa manteve o monopólio de comércio com o Brasil – com as brevíssimas exceções temporárias representadas pelas companhias de comércio –, durante a primeira fase da vida independente esse papel foi exercido pela Grã-Bretanha, que consegue fazer passar seus interesses econômicos no bojo do processo de reconhecimento político da jovem nação independente, ao determinar as condições pelas quais se daria o restabelecimento de relações diplomáticas com Portugal, chave da normalização política com as demais potências europeias.

O manifesto às nações amigas de agosto de 1822, que, ainda antes de formalizada a emancipação, anunciou a permanência da abertura dos portos ao comércio lícito, conformou um primeiro

exercício de política comercial, muito embora não se possa dizer que existisse, nessa fase, uma exata consciência dos grandes problemas da nacionalidade em sua vertente econômica. As disposições desiguais inscritas no tratado de comércio de 1810 entre Portugal e a Grã-Bretanha, herdadas da fase de extrema dependência político-militar portuguesa, continuaram a pesar sobre os destinos da nação nos primeiros anos da independência, pois que – *necessité oblige* – confirmadas pelo novo estado.

Não obstante, em virtude da situação de conflito existente entre o Brasil e Portugal e das necessidades do Tesouro, por decreto de 30 de dezembro de 1822, o primeiro ministro da Fazenda do Brasil independente, Martim Francisco Ribeiro de Andrada, determinou que "os gêneros de indústria estrangeira e com especialidade manufatura portuguesa (excluída apenas a indústria inglesa) paguem nas alfândegas vinte e quatro por cento"[88]. No período seguinte, entre a consolidação do regime monárquico e o final do Primeiro Reinado, com a abdicação de Pedro I, a diplomacia do Brasil se põe a trabalhar: ademais dos atos de reconhecimento da independência, que implicavam no estabelecimento de vínculos políticos e consulares, foram firmados vários acordos econômicos com implicações e efeitos especificamente comerciais, sob a forma de tratados de "amizade, comércio e navegação"[89].

88 Ver barão de Javari, *Organizações e programas ministeriais*: regime parlamentar do Império (2ª ed. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, 1962), p. 5; Gerson Augusto da Silva, *Estudos aduaneiros* (Brasília: Ministério da Fazenda/Escola de Administração Fazendária, 1983), p. 185.

89 Cf. Renato Mendonça, *História da política exterior do Brasil*, tomo 1: (1500-1825) do período colonial ao reconhecimento do Império (México: Instituto Pan-americano de Geografia e História, 1945), *cit.*, p. 117. Renato Mendonça, que faz uma história essencialmente política da diplomacia brasileira, não deixa de chamar a atenção com razão para esse aspecto do processo da independência: "Os historiadores nacionais negligenciam quase sempre as causas econômicas do reconhecimento do Império pelas potências europeias", enfatizando então os numerosos interesses comerciais já detidos por súditos britânicos no Brasil.

Os primeiros acordos bilaterais de "amizade, comércio e navegação", negociados numa conjuntura histórica de inexistência de regras multilaterais estáveis e uniformes, capazes de reger as relações entre estados – o sistema do Congresso de Viena era, antes de mais nada, um acerto diplomático entre os "mais iguais" – assumiam feições distintas em função das relações mantidas pela nova monarquia com as demais "potências" do concerto internacional; eles compunham não apenas uma rede de vínculos comerciais com os demais países (contendo geralmente a cláusula de nação mais favorecida, embora não de forma incondicional), mas também um complexo tecido de relações no campo dos investimentos diretos (contemplando o direito de estabelecimento, ou seja, uma espécie de primeira versão do tratamento nacional), no das relações consulares e até no que se refere aos mais variados objetivos estratégicos e territoriais.

Alguns dos parceiros nesses tratados nem eram, a rigor, "potências" políticas ou econômicas, como era o caso das cidades-estado germânicas da Europa setentrional. Entre o Brasil da primeira fase independente e as cidades prussianas de Lübeck, Bremen e Hamburgo ocorreu uma conjunção de interesses: para o primeiro, tratava-se de neutralizar a primazia britânica em seu próprio mercado, sem olvidar o fato de que os mercados alemães eram então os mais importantes para o café e o açúcar do Brasil; para as segundas, colocava-se a questão de participar da abertura ao comércio dos novos países da América[90]. Daí a preocupação das cidades hanseáticas em não apenas firmar tratados comerciais, mas também em enviar artífices, soldados e colonos, estabelecer casas de comércio ligadas ao intercâmbio marítimo e à reexportação dos bens assim transacionados.

---

90 Cf. Albene Miriam F. Menezes, "Tratado de comércio e navegação de 1827: importância e significado", em Albene Miriam F. Menezes e Mercedes Gassen Kothe (Orgs.), *Brasil-Alemanha, 1827-1997*: perspectivas históricas, 170 anos da assinatura do primeiro Tratado de Comércio e Navegação (Brasília: Thesaurus, 1997), p. 27.

6.1 Os tratados da primeira fase

No espaço de pouco menos de quatro anos, a partir do tratado de reconhecimento da independência de 1825 com Portugal, pelo qual o Brasil se comprometia a pagar ao governo português 2 milhões de libras, aqui incluída a responsabilidade do Tesouro brasileiro num empréstimo que esse país tinha feito junto à Grã-Bretanha (1,4 milhão de libras), mais de uma dezena de convênios comerciais são negociados e ratificados com os principais parceiros econômicos do Brasil[91]. A ausência de consulta parlamentar por certo facilitou a conclusão desses acordos[92], que envolveram os seguintes estados: França (1826), Áustria, Prússia, Grã-Bretanha, cidades hanseáticas de Lübeck, Bremen e Hamburgo (todos em 1827), Dinamarca, Estados Unidos e Países Baixos (em 1828), os quais obtinham para si, com a concessão de reciprocidade, os direitos de nação mais favorecida[93]. O Quadro 6.1 resume os

91 Cf. Therezinha de Castro, *História documental do Brasil* (Rio de Janeiro: Record, s.d. [1968]), p. 146. O tratado de reconhecimento da independência, dito de Paz e Aliança entre Portugal e Brasil, estipulava em seu artigo X: "Serão restabelecidas desde logo as relações de Comércio entre ambas as Nações, Brasileira e Portuguesa, pagando reciprocamente todas as mercadorias quinze por cento de direitos de consumo provisoriamente, ficando os direitos de baldeação e reexportação da mesma forma que se praticava antes da separação".

92 Observe-se, nesse particular, que a Constituição de 1823, tal como outorgada por d. Pedro I, operou, a propósito da aprovação dos atos internacionais, um sutil desvio em relação à intenção originalmente proposta pelos representantes à Assembleia Constituinte em relação às atribuições do imperador. Este poderia, segundo o texto pretendido pelos constituintes, "fazer tratados de aliança ofensivos ou defensivos, de subsídio e comércio, levando-os, porém, ao conhecimento da assembleia geral, logo que o interesse e segurança do estado o permitirem", ao passo que a redação outorgada transfigurou os procedimentos de ratificação para: "[...] levando-os depois de concluídos ao conhecimento da assembleia geral quando o interesse e segurança do Estado o permitirem". Ver, para uma interessante comparação e defesa da obra da Constituinte, a obra de Francisco Ignacio Marcondes (barão) Homem de Mello, *A Constituinte perante a história* (Rio de Janeiro: Typ. da Actualidade, 1863), p. 76-77, ênfase agregada; edição fac-similar: Brasília: Senado Federal, 1996).

93 Vários estados tinham solicitado, antes mesmo dessa época, a conclusão de acordos de comércio com o Brasil, sem que, porém, tal perspectiva se concretizasse de imediato. Em 1824, por exemplo, o visconde de Itabaiana informa de Londres que o ministro da Sardenha havia indicado o desejo de se firmar um tratado de comércio com o Brasil, o que o representante brasileiro recusou por não dispor de plenos poderes; ver Ofício no 198, de 12.8.1824 ao Marquês de Queluz, Londres, AHI, *Ofícios recebidos*, 1824, 216/1/4.

tratados econômicos negociados pela diplomacia do Primeiro Reinado com outros países, na primeira fase de vida independente do Brasil. Ao todo, entre 1824, quando se dá o recebimento oficial do encarregado de Negócios do Brasil pelo presidente Monroe e que consagra o reconhecimento da independência do novo estado americano, e 1834, quando o governo regencial recebe no Rio de Janeiro o encarregado de Negócios da Espanha, são efetuados 28 atos de explícito reconhecimento diplomático do estado brasileiro, nem todos, evidentemente, comportando a assinatura de acordos de comércio, amizade e navegação[94].

Em 1828, a tarifa de 15% deixa de ser preferencial para a Inglaterra, pois que foi progressivamente estendida aos demais países com os quais foram contraídos tratados bilaterais. Como argumentou Oliveira Lima,

> *O Império, fosse com o objetivo de mais facilmente obter o reconhecimento da Independência do Brasil, fosse no intuito de obviar ao despotismo mercantil britânico, estendeu o regime de favor dos 15 por cento a outras nações, a começar pela França, [cuja] diplomacia trabalhava desde 1816 para romper o monopólio comercial estabelecido em favor da Inglaterra*[95].

94 Além dos já mencionados estados com os quais se celebraram tratados de comércio, foram trocadas notas de reconhecimento político com os seguintes: México, Suécia, Santa Sé, Suíça, Ducado de Parma, Grão-ducado de Toscana, Hanover, Baviera, Sardenha, Würtemberg, Frankfurt, Baden, Hesse--Darmstadt, Ducado de Modena, Reino das Duas Sicílias, Colômbia, Grão-ducado de Luca e Rússia; o quadro cronológico do reconhecimento da independência encontra-se em anexo ao livro de Renato de Mendonça, *História da política exterior do Brasil*, *cit.*, p. 209-212, que também traz o texto do tratado de "paz e aliança" pelo qual Portugal reconheceu, em 1825, a soberania do Brasil na categoria de Império independente, p. 203-208.

95 Cf. Manoel de Oliveira Lima, *O Império brasileiro, 1822-1889* (Brasília: Editora da UnB, 1986), p. 174. Como informa ainda esse autor, em 1828 Bernardo de Vasconcelos propôs o restabelecimento da igualdade de nações no mercado brasileiro, concedendo-se a todas as mercadorias, sem distinção de procedência, a tarifa de 15% *ad valorem*: "Era uma conquista positiva do espírito liberal, de surpreender a velha Europa".

Mas o tratado de comércio de 1827 com a Grã-Bretanha tinha sido, uma vez mais, objeto de concessões políticas e econômicas desiguais da parte do Brasil: “Muito semelhante ao de 1810, repetia estipulações deste com poucas modificações”[96]. O juiz conservador era mantido, mesmo contra o espírito da Constituição de 1824, e as mercadorias inglesas continuariam pagando os direitos de importação de 15% *ad valorem*, obrigando-se o Brasil a não cobrar direitos superiores a esse valor mesmo se decidisse aumentar os impostos aos produtos de outras nações: “Pela segunda vez considerações não econômicas presidiam a assinatura de tratado de comércio, levando a concessão de vantagens extensas no campo comercial. Ainda, faltou aos negociadores brasileiros mais experiência e energia para a defesa dos nossos interesses”[97].

6.2 Contestação parlamentar

O debate – de fato a contestação – parlamentar sobre os rumos da política externa imperial e, em especial, sobre os compromissos comerciais contraídos sob a exclusiva responsabilidade do governo, quando não sob a do próprio imperador, tem início desde muito cedo, praticamente a partir da instalação das Câmaras em 1826. A discussão é particularmente viva na Assembleia de Deputados, onde também são notórias as simpatias para com os exemplos de progresso e de democracia demonstrados pelos Estados Unidos, em oposição às supostas ou reais inclinações do imperador pela manutenção privilegiada de relações políticas e de negócios com

96 Cf. Olga Pantaleão, “Mediação inglesa”, em Sérgio Buarque de Holanda (Org.), *História geral da civilização brasileira*, tomo II, *O Brasil monárquico*, v. 1, *O processo de emancipação* (2ª ed. São Paulo: Difel, 1965), p. 358.

97 *Ibid*., p. 360. Observe-se, a propósito, que o tratado de comércio com a Grã-Bretanha foi o único, em toda a América Latina, que continha um dispositivo fixando expressamente o nível tarifário, prática aliás pouco usual nos acordos negociados pelos representantes de Sua Majestade; ver D.C.M. Platt, *Finance, Trade, and Politics in British Foreign Policy, 1815-1914* (Oxford: Clarendon Press, 1968), p. 315.

as monarquias europeias, bem como ao seu evidente pendor antiliberal. Como indica uma historiadora, é ali

> *[...] que um grupo nitidamente identificado com os interesses nacionalistas, e que cita os Estados Unidos na Assembleia e na Imprensa como paradigma da liberdade e principalmente de prosperidade no continente, é totalmente oposto a tratados comerciais com países poderosos como a Inglaterra, por exemplo. Essa atitude é patente por ocasião da discussão da Convenção realizada para a cessação do tráfico em 1826. As acusações de que os interesses britânicos estavam pressionando-nos a assinar compromisso nocivo à nossa sobrevivência são frequentes, então havendo no plenário da Câmara dos Deputados alusão clara à intimidação inglesa e ao perigo representado pelo tratado inglês. Essas acusações são feitas por parte daqueles mesmos homens que volta e meia citavam os Estados Unidos como modelo de comportamento para um país novo*[98].

Em maio de 1828, respondendo à fala do trono, por ocasião da abertura da Assembleia Geral, na qual d. Pedro I simplesmente comunicava aos deputados que "tratados de comércio e navegação com o rei da Grã-Bretanha e o rei da Prússia se acham concluídos e ratificados", o "voto de graças" proferido por Joaquim Gonçalves Ledo enfatizava que a Câmara dos Deputados "terá a mais completa satisfação se, nos tratados que Vossa Majestade Imperial se dignou anunciar-lhe concluídos e ratificados, encontrar não só justos

98 Cf. A. Fernanda Pacca de Almeida Wright, *Testando o Leviathan*: a presença dos Estados Unidos nos debates parlamentares de 1828 a 1837 (São Paulo: Perspectiva, 1978), p. 143. Para uma análise do papel do parlamento na condução das relações exteriores do Brasil no período monárquico, em particular em relação aos tratados de comércio, ver o estudo de Amado Luiz Cervo, *O parlamento brasileiro e as relações exteriores, 1826-1889* (Brasília: Editora da UnB, 1981).

argumentos da sua necessidade, como também de que a lei, a dignidade e os interesses do Brasil foram devidamente consultados"[99].

Tendo d. Pedro I novamente comunicado ao parlamento a ratificação dos tratados de comércio com os Países Baixos e com os Estados Unidos, em 1830, o voto de graças em resposta à sua fala foi ainda mais explícito quanto à desaprovação geral desse tipo de instrumento. Depois de desejar que "o governo fosse ainda mais solícito em estreitar os laços [de amizade] com os novos estados da América, de que é parte integrante o Império do Brasil", influentes parlamentares completavam:

> *Igualmente a câmara dos deputados folgará muito, que nos tratados anunciados por Vossa Majestade Imperial, a par dos interesses do comércio e navegação, respire desassombrada a honra e a glória do nome brasileiro; mas consinta V.M.I. que a câmara lhe faça a respeitosa observação que tratados de comércio são desnecessários ao Estado, que se acha no gozo pleno e legal de um comércio franco e livre, quase sempre prejudiciais ao mais fraco, ou mais novo na carreira das negociações*[100].

Ao iniciar-se o período da minoridade e das regências, diminui significativamente o ímpeto do governo na celebração de tratados de comércio e, num sentido inverso, tem início, entre os parlamentares e responsáveis pela diplomacia, movimento nitidamente contrário à celebração de novos tratados e favorável à denúncia dos existentes. No primeiro relatório apresentado pelo titular da Repartição dos

---

99 Cf. Brasil, *Falas do Trono*: desde o ano de 1823 até o ano de 1889, acompanhados dos respectivos votos de graça (Brasília: INL, 1977), p. 107-109. Da mesma forma, reagindo à comunicação imperial, em 1829, de que tinham sido ratificados o tratado de comércio com a Dinamarca e convenção adicional com a França, os parlamentares manifestaram a esperança de que os mesmos "se achem em devida harmonia [com] os princípios filantrópicos do século, [a] honra e dignidade nacional"; *ibid*., p. 120.

100 *Ibid*., p. 129; assinavam esse voto de graças, de 6 de maio de 1829, deputados que viriam a distinguir-se nas lides parlamentares e nos governos regenciais subsequentes: Martim Francisco, Diogo Antonio Feijó, Francisco de Paula Sousa, Bernardo Pereira de Vasconcelos e Antonio Paulino Limpo de Abreu.

Negócios Estrangeiros à Assembleia Legislativa em 1831 – para atender a lei da regência de 14 de junho de 1831 que determinava a aprovação pelas Câmaras de todo e qualquer ato internacional bem como a apresentação anual de informe pertinente –, o secretário de Estado Francisco Carneiro de Campos apresenta uma relação dos tratados existentes e informa sobre os pedidos de novas celebrações de acordos de comércio. Ele já refletia, sintomaticamente, as reticências manifestadas a esse respeito:

> *As Nações Russa, Sueca e Sarda têm exprimido por via dos seus Agentes ansioso desejo de celebrar com o Império Tratados de Amizade, Navegação e Comércio; mas o Governo Imperial, querendo ir de acordo com a opinião, que se tem manifestado nas Câmaras contra semelhantes Tratados, se recusou a entrar em tais ajustes*[101].

A mesma questão se colocou no ano seguinte, a propósito de pedido francês para a revisão de artigo no tratado de comércio para a "diminuição dos direitos de consumo, ancoragem, tonelagem e farol", manifestando-se o ministério desfavoravelmente. Os argumentos, virtualmente contrários, então, àqueles que tinham sido esgrimidos em 1810, são reveladores de uma primeira reflexão econômico-doutrinária da elite brasileira a respeito dos tratados de comércio:

> *[...] pesou na deliberação do Governo a opinião de bons Economistas, que se declaram contra estas estipulações de Tratados de Comércio por estabelecerem mais ou menos vantagens, e espécies de monopólios contra os interesses da grande classe de consumidores; o senso da maioria da Assembleia Geral, que pareceu em sentido*

101 Cf. Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros apresentado à Assembleia Geral Legislativa na sessão ordinária de 1832 pelo respectivo ministro e secretário de Estado Francisco Carneiro de Campos (Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1831; feita cópia fiel por ordem do senhor ministro das Relações Exteriores, Dr. Octavio Mangabeira, Rio de Janeiro, setembro de 1929), p. 17-18.

> *contrário, altamente pronunciado nas Sessões passadas; e finalmente a funesta experiência, que se tem feito, dos Tratados existentes, em que os interesses, havendo sido quase sempre sacrificados debaixo do princípio mágico de uma reciprocidade ilusória, em vez de se tornarem um vínculo de harmonia, e manancial de mútuas e inocentes conveniências, sem nos ter dado a menor facilidade, quando reclamamos ofensas de nossos direitos, têm servido em regra para cobrir, à sombra de interpretações especiosas, pretensões exageradas de poderosas Nações estranhas, que, sem esse apoio, teriam de aparecer ao Mundo em toda a nudez da sua injustiça. Pareceu portanto, que nas circunstâncias do Império, o meio mais seguro de evitar contestações, era conservar as relações amigáveis com todos os Povos, e guardar para com todos as Leis da Justiça Universal, e as regras gerais do direito das Gentes, sem mais entrar em algum comprometimento, e estipulação especial, logo que se terminem os prazos dos Tratados existentes*[102].

6.3 Os tratados da segunda fase

A nova postura de denúncia, recusa ou aceitação mitigada de novos compromissos comerciais externos materializou-se no período subsequente, como se pode depreender da relação de tratados bilaterais de comércio transcrita no Quadro 6.2[103]. Manifestou-se, portanto, ainda antes do término do Primeiro Reinado, mas de forma mais decisiva a partir dos governos

102 Cf. Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros, apresentado à Assembleia Geral Legislativa na sessão ordinária de 1832 pelo respectivo ministro e secretário de Estado Francisco Carneiro de Campos, *cit.*, p. 17.

103 José Manuel Cardoso de Oliveira consigna, em 1835 (21.07), a denúncia, por Nota do duque de Palmela, ministro e secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros de Portugal, ao ministro da Grã-Bretanha em Lisboa, do Tratado de Comércio e Navegação com a Grã-Bretanha, assinado no Rio de Janeiro em 19.02.1810; cf. *Atos diplomáticos do Brasil*, *cit.*, p. 115-157.

regenciais, o evidente repúdio da classe política aos tratados de comércio existentes, assim como uma tendência à rejeição de novos compromissos econômicos com as potências europeias, cuja natureza, suspeitava-se, seria forçosamente desigual. Nesses primeiros anos de diplomacia econômica, a descoordenação governamental em matéria de política comercial era visível, uma vez que, a despeito da cláusula de nação mais favorecida que os tratados passaram a incorporar relativamente aos níveis tarifários, os diferentes acordos podiam prever vantagens adicionais diversas (direitos de ancoragem, taxa de farol, etc.), a ponto de a Assembleia Geral ter de regulamentar, em 1833, a lei preparada desde 1828 que igualava os parceiros externos no pagamento de direitos de importação nas alfândegas brasileiras[104]. Intensificando-se as preocupações com o desequilíbrio fiscal do estado, tratou-se de aumentar as rendas públicas, optando-se pelo reforço das receitas alfandegárias, as de mais fácil coleta: em 1836, a regência introduziu um imposto geral de exportação, então fixado em 8%, adicionalmente às diversas taxações já existentes.

De forma geral, portanto, a decisão explícita de não "mais entrar em algum comprometimento e estipulação especial, logo que se terminem os prazos dos Tratados existentes", começou a ser imediatamente aplicada pela diplomacia brasileira, de que são reveladores sucessivos relatórios nos anos 1830 e 1840. O relatório relativo ao ano de 1837, por exemplo, dá conta da renegociação infrutuosa de um artigo do tratado de 1827 com a Inglaterra[105], da mesma forma como o de 1839 registra a providência adotada, ainda no ano anterior, no sentido de declarar-se extintos aqueles

104 Cf. Relatório de 1833; uma lei de 1831 já tinha unificado o pagamento dos direitos de ancoragem, antes cobrados em níveis diferentes segundo os países.

105 Cf. Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros apresentado à Assembleia Geral Legislativa na Sessão Ordinária de 1837 pelo respectivo ministro e secretário de Estado Antonio Paulino Limpo de Abreu (Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1837).

tratados que vinham à expiração, respectivamente com a Prússia, a Dinamarca e as cidades hanseáticas de Hamburgo, Bremen e Lübeck[106]. O de 1840, por sua vez, confirmava que "ordens têm já sido expedidas para notificar a cessação dos Tratados que ainda existem, cujo termo está a aproximar-se"[107]. De fato, em 1841, subsistiam, do regime de tratados desiguais dos primeiros anos, apenas as cláusulas consideradas "perpétuas" do tratado com a França (relativas a questões consulares) e o tratado com a Grã-Bretanha, que deixaria de vigorar efetivamente em 1844.

A decretação da maioridade, em 1840, e o início efetivo do reinado de d. Pedro II reforçaram a tendência "revisionista" e restritiva aos tratados de comércio, registrando-se a continuidade do processo de desmantelamento do engajamento anterior em compromissos comerciais externos. Um tratado de paz, amizade, comércio e navegação com o Peru, por exemplo, assinado em Lima em julho de 1841, não recebeu qualquer providência prática no Brasil, permanecendo totalmente inédito nos registros históricos[108]; igualmente, um tratado de aliança, comércio e limites com o Paraguai, de outubro de 1844, não recolheu ratificação da parte do Brasil[109].

---

106 Relatório apresentado à Assembleia Geral Legislativa na Sessão Ordinária de 1839 pelo ministro e secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros [Candido Batista de Oliveira] (Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1839), p. 7-8.

107 Relatório apresentado à Assembleia Geral Legislativa na Sessão Ordinária de 1840 pelo ministro e secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros Caetano Maria Lopes Gama (Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1840), p. 9.

108 A informação é dada por Cardoso de Oliveira, em seu já referido *Atos diplomáticos do Brasil*, que anunciou a publicação do texto desse tratado com o Peru, assim como a de um convênio especial destinado a promover as transações na fronteira e rios comuns, na coleção por ele preparada "Pactos internacionais do Brasil", monumental compilação de tratados, convenções, ajustes e protocolos contraídos pelo Brasil desde 1808 organizada por determinação do barão do Rio Branco, mas que jamais pôde ser publicada; cf. p. 129. Vide a introdução que preparei à reedição fac-similar de *Atos diplomáticos do Brasil*, na Coleção Memória Nacional do Senado Federal (Brasília, 1997, com *addendum* contendo a relação dos atos multilaterais entre 1912 e 1996).

109 Oliveira cita como fonte a coleção de Antônio Pereira Pinto, *Apontamentos para o direito internacional ou Coleção completa dos tratados celebrados com diferentes nações estrangeiras* (Rio de Janeiro: F. L.

O tratado com a Inglaterra, de 1827, cuja duração efetiva estava, aliás, em controvérsia, foi um dos que mais apresentaram problemas, em virtude da atitude em geral arrogante dos encarregados ingleses e da pouca disposição demonstrada por aquele país em fazer concessões aos produtos de interesse do Brasil[110]. Em relação aos prazos, o enviado da Inglaterra entendia que o artigo 28 do tratado de comércio de 1827 se estendia até novembro de 1844, enquanto o Brasil avançava a data de novembro de 1843. No ano seguinte, enviado brasileiro foi a Londres para negociar com lorde Aberdeen um novo tratado de comércio, assim como o problema da fronteira com a Guiana inglesa, sem resultados, porém, num e noutro tema[111]. Em 1843, o enviado especial britânico para renegociar o tratado, Henry Ellis, tomou conhecimento de que a Assembleia se opunha "a qualquer tratado com qualquer nação que recusasse aos produtos brasileiros o mesmo tratamento que o concedido aos produtos das colônias dessa nação"[112]. Tendo o ministro brasileiro confirmado essa disposição por parte do governo imperial, o enviado embarcou de volta para a Inglaterra. Pouco depois, em 1845, segundo informa o relatório desse ano, tendo sido concedidos plenos poderes ao ministro inglês no Brasil, Hamilton-Hamilton, para negociar um tratado de comércio, o governo imperial, "depois de ouvir o

---

Pinto e Cia., 3 primeiros volumes, 1864-1869; 4º volume, Typographia Nacional, 1870). A obra foi integralmente reeditada, em 1980, na Coleção Memória Jurídica Nacional pelo Ministério da Justiça, em coedição com a Editora da UnB, com introdução de Antonio Augusto Cançado Trindade.

110 Relatório apresentado à Assembleia Geral Legislativa na segunda sessão ordinária da quinta legislatura, em 1843 pelo ministro e secretário de Estado Interino dos Negócios Estrangeiros Honório Hermeto Carneiro Leão (Rio de Janeiro: Typ. Imp. e Const. de J. Villeneuve e Cia., 1843).

111 Cf. Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros apresentado à Assembleia Geral Legislativa na terceira sessão da quinta legislatura, pelo respectivo ministro e secretário de Estado Ernesto Ferreira França (Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1844).

112 Despacho de Ellis a Aberdeen, de 23 de janeiro de 1843, citado por Alan K. Manchester [edição original de 1933] *British Preëminence in Brazil, its Rise and Decline*: a Study in European Expansion (Nova York: Octagon Books, 1972), p. 293.

Conselho de Estado sobre este grave assunto, julgou dever entrar em negociação"[113].

6.4 O fim dos tratados desiguais

O decreto de apresamento de barcos brasileiros utilizados no tráfico de escravos, o famoso Bill Aberdeen, bloquearia, porém, essas negociações, num momento em que o governo imperial, "auxiliado das luzes da seção do Conselho de Estado, que consultam sobre os Negócios Estrangeiros e da Fazenda, tem fixado os princípios em que deve assentar qualquer acordo que possa trazer ao Império utilidade real"[114]. O ministro Cairu, dos Negócios Estrangeiros, confirma que: "A negociação de um tratado de amizade, comércio e navegação com a Grã-Bretanha foi interrompida depois que constou ao Governo Imperial a apresentação no parlamento britânico da lei que sujeita aos tribunais britânicos os navios brasileiros suspeitos de se empregarem no tráfico ilícito de escravos"[115]. Foi apenas a partir do término da vigência do Tratado Comercial de 1827 com a Grã-Bretanha, em 1844, que o Império se tornou finalmente livre para estabelecer em novas bases suas relações comerciais com todas as demais nações, desenvolvendo uma política externa de caráter nacional desimpedida das limitações contraídas no processo da independência.

113 Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros apresentado à Assembleia Geral Legislativa a 13 de janeiro de 1845 pelo respectivo ministro e secretário de Estado Ernesto Ferreira França (Rio de Janeiro: Typographia Universal de Laemmert, 1845), p. 13; o mesmo relatório informa que se pretendia também negociar com as "Ligas das Alfândegas Alemãs".

114 Cf. Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros apresentado à Assembleia Geral Legislativa na terceira sessão da sexta legislatura [1846] pelo respectivo ministro e secretário de Estado Barão de Cairu (Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1944 [Nota no verso da 1ª p.: Em 1943 foi autorizada a reimpressão do Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros relativo ao ano de 1846 por só existir um exemplar do mesmo na Biblioteca do Itamaraty]), p. 13.

115 *Ibid.*; depois dessa data, nenhum outro tratado de comércio ou de amizade com a Grã-Bretanha voltou a ser negociado pelo Brasil. Tendo, ainda em 1887, sugerido a Grã-Bretanha a negociação de um tratado para cobrir assuntos marítimos e comerciais, a chancelaria brasileira respondeu laconicamente que a política então adotada era a de concluir tais tratados apenas com os países que detinham fronteiras com o território brasileiro; cf. Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros de 1887, p. 12, Anexo I, nos 48-55.

As tarifas podiam, pela primeira vez, ser fixadas em função de critérios próprios a uma política comercial definida de acordo aos interesses brasileiros. Mas, como a refletir o estado incipiente das informações econômicas à disposição da diplomacia brasileira, o secretário dos negócios estrangeiros desculpava-se, em 1846, com os parlamentares por

> *[...] não poder desde já apresentar-vos em um quadro estatístico os direitos de importação que pagam nas alfândegas estrangeiras os artigos de nossa produção, e os direitos de porto a que estão sujeitos os navios brasileiros que se dirigem a outros Estados; e bem assim os direitos diferenciais estabelecidos em favor de nacionais ou estrangeiros mais privilegiados que possam prejudicar nossos produtos e os nossos navios, e todos os outros estabelecimentos exigidos das legações imperiais e requisitados pela Câmara dos Srs. deputados; ele completava, porém, que atualmente organiza-se um trabalho especial sobre este importante assunto [...]*[116].

Esses produtos não eram por certo muito diferentes daqueles que compunham a pauta exportadora brasileira de princípios do século, mas um deles tinha emergido espetacularmente na década que se seguiu à queda de d. Pedro I: o café. Desenvolvendo-se doravante no Centro-Sul e não mais nas províncias do Norte, o café desbancou o açúcar como principal produto de exportação, este novamente submetido à concorrência internacional pela produção da Índia, do Egito e posteriormente de Cuba, assim como, a partir de meados do século, pelo açúcar de beterraba. O algodão, da mesma forma, passou a sofrer nos mercados europeus a competição da variedade norte-americana, que era ainda beneficiado pela máquina de descaroçar inventada por Whitney.

116 Relatório de 1846, p. 13.

A Tabela 6.3 registra a evolução percentual do peso relativo dos principais produtos de exportação no período.

De forma geral, na primeira metade do século, a balança comercial brasileira apresentou tendência deficitária, passando a registrar saldos apenas no último terço do século, quando o café realiza progressos ainda mais relevantes na frente das exportações. O incremento em valor do comércio exterior brasileiro, em ambos os sentidos, também revelaria uma evolução impressionante no período, mas o aumento real foi notoriamente menor, em vista da grande depreciação da moeda. Assim, mesmo passando de cerca de 20 mil contos de réis anuais em 1821 para aproximadamente 55 mil em 1850, o valor efetivo das exportações cresceu bem menos em valores constantes, se considerarmos a cotação externa (isto é, em libras) do mil-réis que se depreciou consideravelmente no período: quando da vinda da corte portuguesa, o mil-réis se trocava a 70 *pence*, caindo para apenas 49 no momento da independência. Em 1830, a taxa de câmbio caiu ao mínimo, cerca de 20 *pence* por mil-réis, para remontar progressivamente a cerca de 28 em 1850.

As importações também tinham passado de pouco mais de 21 mil contos de réis em 1821 a quase 60 mil em 1850 e sobre elas passa a incidir, cada vez mais, o rigor fiscalista do estado. Enfrentando orçamentos cronicamente deficitários, as rendas alfandegárias sobre o comércio exterior constituíam uma das principais fontes de receita para o governo, ao lado do recurso cada vez mais frequente aos empréstimos estrangeiros. Em todo caso, o serviço da dívida externa passa a absorver, a partir do final dos anos 1840, quase 40% da receita total do governo imperial, o que certamente explica, mais do que o protecionismo industrializante, a revisão conceitual que se opera então na política comercial brasileira.

Quadro 6.1
Tratados econômicos bilaterais: 1ª fase, 1825-1829

Data	País	Ementa
1825 (29.08)	Portugal	Tratado de paz e aliança e Convenção adicional sobre indenização, estipulando a separação dos dois Estados e reconhecendo a Independência do Brasil; assinado no Rio de Janeiro com a mediação da Grã-Bretanha; Artigo 10 restabelecia o comércio, "pagando reciprocamente todas as mercadorias 15% de direitos".
1825 (18.10)	Grã-Bretanha	Tratado de amizade, navegação e comércio e Tratado sobre a abolição do tráfico; firmados no Rio de Janeiro; não ratificados.
1826 (8.01)	França	Tratado de amizade, navegação e comércio, celebrado no Rio de Janeiro; ratificado pelo Brasil em 6 de junho e pela França em 19 de março; sem prazo de duração; em 1907, a República denunciou os artigos considerados perpétuos, mas as cláusulas comerciais há muito tinham deixado de ser observadas.
1826 (23.11)	Grã-Bretanha	Convenção para a abolição do tráfico de escravos, firmada no Rio de Janeiro, ratificada pelo Brasil no mesmo dia e pela Grã-Bretanha em 28.02.1827.
1827 (6.06)	Áustria	Tratado de comércio e navegação, assinado em Viena, ratificado pelo Brasil em 29.11.1827 e pela Áustria em 28.02.1828; vigência de seis anos; deixou de vigorar na expiração de seu prazo, em 1834.
1827 (9.07)	Prússia	Tratado de amizade, navegação e comércio, celebrado no Rio de Janeiro; ratificado pelo Brasil em 17.04.1827; vigência de dez anos; artigo adicional assinado em 18.04.1828; denunciado por Nota de 25.10.1838, ficando sem efeito um ano depois.
1827 (17.08)	Grã-Bretanha	Tratado de amizade, navegação e comércio, assinado no Rio de Janeiro; ratificado pelo Brasil em 17.08.1827 e pela GB em 5.11; tinha duração de 15 anos a partir da ratificação, expirando dois anos após a notificação; foi denunciado pelo Brasil e, como tal, deveria caducar em 15.11.1842, mas por insistência da Grã-Bretanha permaneceu em vigor até 1844.

continua

conclusão

Data	País	Ementa
1827 (17.11)	Lübeck, Bremen, Hamburgo	Tratado de comércio e navegação, assinado no Rio de Janeiro; ratificado pelo Brasil na mesma data; denunciado pelo Brasil em 25.10.1838, ficou sem efeito um ano depois.
1828 (26.04)	Dinamarca	Tratado de comércio e navegação, assinado no Rio de Janeiro; ratificado pelo Brasil em 26.10; denunciado pelo Brasil em 25.10.1838, ficou sem efeito um ano depois.
1828 (21.08)	França	Artigo adicional ao Tratado de comércio regulando os princípios do bloqueio por mar e terra; ratificado pelo Brasil em 05.03.1829; na mesma data, convenção para indenização de presas de navios franceses feitas pelas forças navais do Império durante o bloqueio do Rio da Prata, ratificado por Carlos X em 03.12.1828.
1828 (27.08)	Províncias Unidas do Rio da Prata	Artigo adicional à convenção preliminar de paz, sobre livre navegação do Rio da Prata; confirmado pelo Tratado de 1856.
1828 (12.12)	Estados Unidos	Tratado de amizade, navegação e comércio, assinado no Rio de Janeiro; ratificado pelo Brasil em 12.12.1828 e pelos EUA em 17.03.1829; disposições sobre comércio sem efeito desde 12.12.1841.
1828 (20.12)	Países Baixos	Tratado de amizade, navegação e comércio, assinado no Rio de Janeiro; ratificado pelo Brasil na mesma data e pelos Países Baixos em 18.04.1829; denunciado pelo Brasil, deixou de vigorar em 18.04.1841.
1829 (7.02)	Sardenha	Tratado de amizade, navegação e comércio, assinado em Londres; não ratificado por nenhuma das partes.

Fonte: Cardoso de Oliveira, *Actos Diplomáticos do Brasil*, vol. I, p. 98-111.

Quadro 6.2
Tratados econômicos bilaterais: 2ª fase, 1834-1839

Data	País	Ementa
1834 (22.09)	Bélgica	Tratado de comércio e navegação, celebrado no Rio de Janeiro; ratificado pelo Brasil em 17 de junho de 1835, com a aprovação da Assembleia Geral; deixou de vigorar ao mesmo tempo que o tratado com os Países Baixos, isto é, 1846.
1835 (27.06)	Áustria	Tratado de comércio e navegação, assinado no Rio de Janeiro; aprovado na Câmara, mas não no Senado; já havia expirado o Tratado de 1827.
1835 (29.09)	Bélgica	Notas reversais, fixando o prazo de duração do Tratado de comércio e navegação de 22.09.1834.
1836 (19.05)	Portugal	Tratado de comércio e navegação, assinado no Rio de Janeiro; não foi aprovado pela Câmara, apesar de parecer favorável da Comissão de Diplomacia.
1836 (13 e 18.09)	Áustria	Notas reversais, trocadas entre o Ministro dos Negócios Estrangeiros e a Legação da Áustria, pelas quais se declarou que, enquanto não houvesse novo ajuste, continuariam os respectivos súditos a gozar dos mesmos favores concedidos ao comércio e aos súditos de outros Estados.
1838 (18.09)	Chile	Tratado de amizade, comércio e navegação, assinado em Santiago; "a esse Tratado, enviado ao Corpo Legislativo, não foi dada decisão alguma".
1838 (25.10)	Prússia e Cidades Hanseáticas	Denúncias, pelo Governo do Brasil, do Tratado de amizade, navegação e comércio com a Prússia, assinado em 09.07.1827, e do Tratado de igual natureza, com as cidades de Lübeck, Bremen, Hamburgo, de 17.10.1827.
1838 (25.10)	Dinamarca	Denúncia, pelo Governo do Brasil, do Tratado de comércio e navegação, assinado no Rio de Janeiro 26.04.1828; ficou sem efeito um ano depois.
1839 (16.09)	Chile	Artigos adicionais ao Tratado de amizade, comércio e navegação; sem valor, por não ter sido aprovado o próprio tratado.

Fonte: J. M. Cardoso de Oliveira, *Actos Diplomáticos do Brasil*, vol. I, p. 115-125.

Tabela 6.3
Principais produtos de exportação, 1821-1850 (%)

Produto	1821-1830	1831-1840	1841-1850
Café	18	44	48
Açúcar	32	24	26
Algodão	20	11	7
Couros e peles	14	8	8
Outros	16	13	11

Fonte: F. De B. B. Magalhães Filho, *História Econômica* (3ª ed.; São Paulo: Sugestões Literárias, 1975), p. 283.

Capítulo VII
Diplomacia comercial: revisão conceitual

> *Os maus efeitos dos tratados que o Brasil, alguns anos depois da sua emancipação política, celebrou com várias potências pelos embates que de contínuo neles encontravam os verdadeiros interesses do país, as questões e mesmo complicações que sobrevieram nas relações com vários governos, o futuro embaraçoso que nos legaram certos compromissos que ainda hoje subsistem, estes e outros motivos trouxeram a crença de que os tratados não são os melhores meios de estreitar os vínculos que ligam as nações entre si.* [Barão de Cairu, *Relatório do ministro dos Negócios Estrangeiros* (1847)]

A previsão do término do tratado de comércio anglo-brasileiro, aliás delongado por reticências britânicas, incitou as câmaras e o próprio governo a uma revisão profunda do relacionamento econômico externo e da política comercial em seu conjunto. Com efeito, dois anos antes da expiração efetiva do "tratado inglês", obtida finalmente em 1844, a Assembleia Geral tinha autorizado o governo "a elaborar uma nova tarifa, com direitos variáveis entre

2% e 60%, que seria aplicada aos produtos importados, pelo país, de todas as procedências"[117].

Essa revisão é feita no quadro da elaboração de uma nova política comercial, que, além de objetivos declaradamente fiscais, de aumento das rendas públicas, também buscou orientar-se por uma certa inspiração protecionista. As diretrizes para a elaboração de uma nova pauta aduaneira foram estabelecidas pelo ministro da Fazenda Manuel Alves Branco em 1843, que pela primeira vez na história da política comercial brasileira tentou utilizar a tarifa alfandegária não apenas como um instrumento de arrecadação fiscal, mas igualmente como uma forma de política industrial.

Ocupando a pasta dos Negócios Estrangeiros concomitantemente com a da Justiça, Honório Hermeto Carneiro Leão "dirige as negociações anglo-brasileiras sobre o tratado de comércio [com a Grã-Bretanha], de modo a frustrar qualquer tipo de ajuste, mesmo aquele que, cingindo-se à simples concessão do direito de 'nação mais favorecida, não tolhesse ao Brasil a liberdade de elevar os tributos aduaneiros'"[118]. Assim, à expiração do tratado comercial com a Inglaterra, o ministro Alves Branco adotou nova política aduaneira, baseada em tarifas protetoras que sobem de 15% a 30% *ad valorem*, podendo ir até a 60% em certas categorias (as que possuíam similares nacionais).

O decreto de 12 de agosto de 1844 e seu regulamento estipulavam direitos de 60% para os produtos de fumo; 50% para os sacos grossos, açúcar refinado, chá, aguardente, cervejas e vinhos; 40% para os tapetes, roupas, chocolate, frutas secas, carros para conduzir gentes; 30% para os demais artigos, com exceção de

117 Cf. Gerson A. da Silva, *Estudos aduaneiros* (Brasília: Ministério da Fazenda/Escola de Administração Fazendária, 1983), p. 186. Desde 1835, aliás, a diplomacia brasileira procurara renegociar o tratado de 1827, em especial a tarifa de 15%, o que foi recusado pela parte britânica.

118 Cf. Paula Beiguelman, *Formação política do Brasil* (2ª ed. rev. São Paulo: Pioneira, 1976), p. 69, que cita o Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros referente ao ano de 1843.

aço, zinco, bacalhau, peixe seco, bolacha, carne-seca, farinhas e couros (25%), de trigo em grão e rendas de filó (20%), dos livros, instrumentos metálicos, cortes de vestido e veludos (12%) e dos diamantes e pedras preciosas, sementes e plantas e raças novas de animais úteis (2%)[119]. Segundo a justificação de motivos apresentada na ocasião, as novas tarifas protetoras deveriam ser capazes de amparar

> *[...] os capitais nacionais e estrangeiros que queiram empregar-se dentro do país, em manufaturas para que temos matérias-primas em abundância, e impondo às estrangeiras de idêntica natureza direitos que contrabalancem as vantagens que elas tiverem sobre nossas mercadorias da barateza de capitais e de salários*[120].

Os direitos da nova pauta aduaneira foram regulamentados por dois decretos de outubro de 1847, que estabeleceram ainda, segundo uma estrita reciprocidade, a aplicação de uma taxa adicional em um terço da ancoragem prevista no decreto de 1844 no caso das "embarcações das nações que carregassem sobre os navios brasileiros ancoragem ou quaisquer outros direitos de porto maiores do que pagam os seus próprios navios", da mesma forma como se determinava que

> *fosse também arrecadado nas alfândegas do Império [um direito diferencial] sobre as mercadorias importadas em navios daquelas nações que cobrassem, sobre quaisquer gêneros importados em seus portos em navios brasileiros,*

119 Cf. *Leis do Brasil, 1842 a 1844*, tomo XIX (Rio de Janeiro: Typ. Imp. e Constitucional J. Villeneuve, 1845), p. 132-137.

120 Relatório do Ministério da Fazenda, citado por Afonso de Toledo Bandeira de Mello, *Política comercial do Brasil* (Rio de Janeiro: Typ. do Departamento Nacional de Estatística, 1933), p. 56-57.

> *maiores direitos de consumo do que se fossem importados em seus próprios navios*[121].

Como explicou nessa oportunidade o ministro Limpo de Abreu, dos Negócios Estrangeiros:

> *Estes dois decretos tinham por fim proteger a marinha mercante do Império, obrigando por um sistema de represálias a cessarem contra ela nos portos das nações estrangeiras os direitos diferenciais, que lhe tiravam a faculdade de poder concorrer no mesmo pé de igualdade com os navios daquelas nações [...] A reciprocidade que aí se exige não consiste em que cada nação cobre sobre os nossos navios o mesmo que nós cobramos sobre os dela, mas sim que cobre sobre os nossos o mesmo que sobre os seus, por isso que nós cobramos sobre os seus os mesmos que sobre os nossos. Daí resultou quererem as nações que comerciam em nossos portos ajustes diplomáticos que garantissem a igualdade de tratamento tanto a respeito dos direitos de navegação e de porto como dos de alfândega*[122].

Estavam contempladas no gozo do tratamento de reciprocidade em matéria de transportes marítimos, que só se aplicava no comércio direto, as seguintes nações: Estados Unidos, Bélgica, Rússia, Dinamarca, Hanover, Hamburgo, Bremen, Lübeck, Schwerim, Mecklemburgo, Oldemburgo, França, Prússia e Áustria. A diplomacia comercial brasileira, liberta dos constrangimentos anteriores, começava a se orientar pela observância rigorosa do

121 Cf. Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros apresentado à Assembleia Geral Legislativa na primeira sessão da sétima legislatura [1848] pelo respectivo ministro e secretário de Estado Antonio Paulino Limpo de Abreu, "Parte Commercial" (Rio de Janeiro: Typographia Imperial e Constitucional de J. Villeneuve e Comp., 1848), p. 10-15.

122 *Ibid.*, p. 13-14.

interesse nacional na contratação de novos compromissos externos, o que significava, geralmente, a adoção de uma estrita reciprocidade.

7.1 Nova orientação da política de tratados

Em 1847, o ministro dos Negócios Estrangeiros, barão de Cairu, relatava aos parlamentares a posição da Repartição dos Negócios Estrangeiros contra o antigo regime dos tratados, nos seguintes termos:

> *Os maus efeitos dos tratados que o Brasil, alguns anos depois da sua emancipação política, celebrou com várias potências pelos embates que de contínuo neles encontravam os verdadeiros interesses do país, as questões e mesmo complicações que sobrevieram nas relações com vários governos, o futuro embaraçoso que nos legaram certos compromissos que ainda hoje subsistem, estes e outros motivos trouxeram a crença de que os tratados não são os melhores meios de estreitar os vínculos que ligam as nações entre si*[123].

Tendo o responsável pela diplomacia brasileira apresentado os tratados como uma espécie de impedimento ao progresso da nação – "o Império [tem], por via deles [...] atravessado uma época de contínuo constrangimento para o seu desenvolvimento social" –, ele recomendava uma política de cautela para a diplomacia comercial do Brasil: "Nada conceder em absoluto que não seja a aplicação de princípios que tenham merecido o assenso de todos os povos cultos [...] e assim regular a sua marcha política e comercial com as outras nações". Alertava-se, contudo, para as eventuais

123 Cf. Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros apresentado à Assembleia Geral Legislativa na quarta sessão da sexta legislatura [5 de maio de 1847] pelo respectivo ministro e secretário de Estado barão de Cairu (Rio de Janeiro: Typographia Imperial e Constitucional de J. Villeneuve e Comp., 1847), p. 23.

inconveniências práticas de uma aplicação estrita dessa política de redução de acordos comerciais:

> *Uma tal doutrina, boa em abstrato, pode não ser a mais sã, considerando-se de perto a necessidade que tem o Império de procurar amplo mercado aos seus produtos; as circunstâncias podem aconselhar algumas aberturas, sobretudo com aquelas nações que não tenham interesses coloniais a proteger, e com elas concluir tratados, tendo por base direitos diferenciais no comércio direto em favor da produção brasileira, com as compensações que equilibrem vantagens que se procurem obter, de maneira porém que a indústria nascente, em que se empreguem alguns dos nossos capitais, não definhe na troca de interesses, excluída na concorrência por igual indústria estrangeira favorecida.*

A recomendação da política a ser seguida tendia a um estrito exame caso a caso:

> *Cumpre porém, antes de entrar em qualquer ajuste, assentar nos princípios, possuir todos os esclarecimentos indispensáveis para se resolver sobre sua oportunidade, fugir das dificuldades das concessões mal pensadas, atender às próprias circunstâncias e às da nação com quem se houver de tratar*[124].

Armada de tal orientação, a diplomacia imperial não apenas deixa de reconduzir os tratados que vinham à expiração, como tenta negociar com a Prússia, em 1847, um novo acordo comercial, "se fosse possível conciliar os interesses dos estados do Zollverein com os do Império do Brasil". Os resultados não foram, porém, bem-sucedidos, na medida em que o Brasil tinha estabelecido "como base principal de um tratado com a liga das alfândegas, o

124 *Ibidem.*

princípio de direitos diferenciais em favor da importação direta de seus respectivos produtos"[125]. A proposta brasileira não foi aceita pelo motivo de que a organização interior do Zollverein,

> *[...] as relações comerciais e industriais mui diversas de cada um dos estados de que ele se compõe, não lhe permitem decidir-se por aquilo que lhe poderiam aconselhar os interesses particulares para com o Brasil, quando se trata de abandonar o sistema de comércio que tem seguido até aqui, para substituí-lo pela adoção de um sistema de direitos diferenciais.*

O ministro dos Negócios Estrangeiros da Prússia declarou, no entanto, que

> *[...] no caso em que o seu governo e os outros estados do Zollverein acabassem por decidir-se em favor de um sistema de direitos diferenciais, o Brasil, em razão da grande importância das relações comerciais recíprocas, seria o país a respeito do qual a proposição de desenvolver estas relações pela adoção de um semelhante sistema encontraria a maior simpatia no seio da associação"[126].*

Nesse mesmo ano de 1847, são declarados insubsistentes os artigos do tratado de 1825 com Portugal, relativos à cláusula de nação mais favorecida e aos direitos de 15% sobre os produtos recíprocos[127]. O Brasil ficava livre, enfim, dos últimos resquícios dos tratados preferenciais herdados do Primeiro Reinado, cujos

---

125 *Ibid.*, p. 23-24.

126 *Ibidem*; Notas reversais trocadas em Berlim, em fevereiro de 1848, ajustavam o "modo de tratar reciprocamente os navios dos dois países nos portos de seus domínios"; cf. José Manuel Cardoso de Oliveira, *Atos diplomáticos do Brasil, tratados do período colonial e vários documentos desde 1493*, 2 vols. (Rio de Janeiro: Typ. do Jornal do Commercio, 1912; edição fac-similar: Brasília: Senado Federal, 1997, Coleção Memória Brasileira. p. 153.

127 Nota de 25 de junho de 1847, do Ministério dos Negócios Estrangeiros, citada por José Manuel Cardoso de Oliveira, *Atos diplomáticos do Brasil*, *cit.*, p. 151.

dispositivos regulavam níveis tarifários segundo uma pauta nominal, o que tolhia a flexibilidade da política comercial. As relações comerciais se desenvolviam em ritmo lento, porém seguro. Os dados do Relatório de 1847 indicam um balanço favorável com as cidades hanseáticas, a Bélgica, Trieste, Espanha, Portugal e com os Estados Unidos, que já eram então os principais compradores de café brasileiro.

> *Com a França e Grã-Bretanha e outros países tem crescido a escala de nossas transações, e se bem não tenha sido possível obter resultados tão vantajosos, é de esperar que, se alguma circunstância não vier perturbar a marcha natural dos acontecimentos, mais transcendentes sejam as nossas vantagens com a redução dos direitos de que hoje gozam os principais produtos do Brasil nas [suas] alfândegas*[128].

O café, segundo informava o relatório, já entrava nos Estados Unidos livre de direitos, os couros pagavam 5% e o açúcar era taxado em 30%.

7.2 Uma primeira política econômica americanista

As orientações dadas pelo parlamento aos titulares da Repartição dos Negócios Estrangeiros se refletem nas novas prioridades dadas ao “sistema de tratados” vinculando o Brasil externamente. A partir dos anos 1840, eles se tornam basicamente regionais, passando a privilegiar essencialmente as questões de limites com os países vizinhos e apenas marginalmente o intercâmbio comercial. Entre o Tratado de Aliança, Comércio e Limites de 1844, com o Paraguai (não ratificado), e um tratado de 1889 para a “pronta solução da questão de limites” com a Argentina (tampouco implementado), a diplomacia do Império

128 Relatório de 1847, *cit.*, p. 24.

contraiu, com os países do continente, algumas dezenas de acordos de paz, de aliança, de comércio, de navegação, de livre acesso aos rios internacionais e, sobretudo, de limites, dos quais um terço não recolheu, porém, assentimento parlamentar para sua ratificação[129].

De fato, a nova orientação "americanista" da diplomacia comercial brasileira não era exatamente inédita em termos de relações exteriores, tampouco seria seguida de forma muito consistente durante o período aqui examinado. Desde o primeiro relatório encaminhado pela Repartição dos Negócios Estrangeiros à Assembleia Geral Legislativa havia nítida consciência de que se devia dar mais atenção às missões na América, comparativamente às da Europa, e mais às relações comerciais do que às políticas[130].

Com efeito, declarava em 1831 o ministro e secretário de Estado Francisco Carneiro de Campos:

> *O Governo, de ora em diante mais franco e livre em suas deliberações e arbítrios, conta poder fazer ainda algumas outras economias nas Missões europeias, para melhor estabelecer e dotar as da América. Estou convencido, de acordo com o voto da Assembleia Geral, que conquanto nós tenhamos tido até agora, e talvez por muito tempo ainda*

---

129 Cf. Amado Luiz Cervo, *O parlamento brasileiro e as relações exteriores, 1826-1889* (Brasília: Editora da UnB, 1981), p. 27-28. O autor apresenta uma lista sintética dos tratados da nova "política americana". Uma relação mais completa de todos os atos negociados com os países vizinhos pode, entretanto, ser preferencialmente recomposta a partir do compêndio de J.M. Cardoso de Oliveira, *Atos diplomáticos do Brasil*, *cit.*, a partir do qual foram elaborados os três quadros analíticos resumindo os tratados de comércio contraídos pelo Império; cf. Anexo, Quadros 6.1, 6.2 e 7.1.

130 Cf. Renato de Mendonça, *Fronteira em marcha*: ensaio de uma geopolítica brasileira (2ª ed. Rio de Janeiro: Livraria São José, 1956), p. 58. Na verdade, data da própria independência o interesse do Brasil pelo estreitamento de relações com os países vizinhos, de que são testemunho as instruções dadas pela Chancelaria do Império ao primeiro enviado brasileiro às terras do enigmático Dr. Francia, "ditador supremo" do Paraguai, em 1824: "S. M. Imperial deseja ligar-se com os demais Estados deste hemisfério com as mais íntimas relações políticas e comerciais [...]", mas, acrescenta Renato de Mendonça, o governo queria antes "ter o conhecimento exato dos recursos e situação de fato dos diferentes Governos, para ajuizar das garantias que pudessem oferecer em seus ajustes e relações com o Império"; o enviado brasileiro, Corrêa da Câmara, "deveria promover, na medida do possível, as relações comerciais e políticas entre o Brasil e o Paraguai, alargando depois às províncias vizinhas".

> *devamos continuar a ter, as maiores relações com o antigo mundo, convém todavia principiar desde já a estabelecer e apertar com preferência os vínculos, que no porvir devem ligar muito estreitamente o sistema político das associações do hemisfério americano, partes componentes deste grande todo, aonde a natureza tudo fez grande, tudo estupendo; só poderemos ser pequenos, débeis e pouco respeitados, enquanto divididos. Talvez uma nova era se aproxima, em que as potências da América, pejando-se de suas divisões intestinas à vista do exemplo de concórdia, que nós lhes oferecemos, formem uma extensa família, e saibam com o vigor próprio da liga robusta de tantos povos livres repelir com toda dignidade o orgulho, e pretensões injustas das mais enfatuadas nações estranhas. O continente imenso, que banhado pelos dois grandes mares, quase toca ambos os polos, oferece na grande variedade das suas latitudes e climas, distintíssimos produtos, que dando sempre o necessário à vida, podem ainda fornecer matéria e alimento ao mais extenso comércio: a colocação de cônsules inteligentes nos lugares apropriados animará a concepção e desenvolvimento das mais acertadas especulações mercantis*[131].

Entretanto, essa nova política de acordos comerciais seria aplicada, com maior ênfase, apenas depois de encerrada, em 1843-1844, a era dos "tratados desiguais" e mais para atender a conveniências políticas e estratégicas do momento do que a interesses de natureza propriamente econômica. Com efeito, o comércio com os países da região, à exceção dos fluxos (legais e ilegais) com os países vizinhos do Prata, sobretudo aqueles conduzidos para atender aos interesses da indústria sulina do charque, era quase que irrisório no conjunto do intercâmbio externo do Império. De uma maneira geral,

131 Cf. Relatório de 1831, *cit.*, p. 5-6.

esses tratados não faziam mais do que assegurar reciprocamente o tratamento de nação mais favorecida, sem conter (com poucas exceções) qualquer cláusula especial relativa a direitos específicos ou derrogações particulares.

À diferença dos primeiros tratados com as "potências europeias", os acordos comerciais da "fase americana" eram basicamente similares em sua estrutura e conteúdo, limitando-se a uma afirmação genérica da aplicação do tratamento de Nação mais favorecida (NMF) com eventuais condicionalidades próprias a cada instrumento. Caberia lembrar, com efeito, que a generalização da cláusula NMF, aplicada aos tratados comerciais, segundo um princípio incondicional e irrestrito, é uma prática relativamente recente do sistema internacional de comércio, correspondendo mais bem à disseminação de normas multilaterais; nos acordos bilaterais, essa aplicação podia ser, como era, do tipo condicional e limitado. O Tratado de Comércio e Navegação de 1851 com o Uruguai, por exemplo, o primeiro dessa nova série que foi ratificado pelo parlamento brasileiro, seguia uma terminologia que seria praticamente reproduzida *ipsis litteris* nos demais instrumentos do gênero. Seu artigo 2º, que tratava da cláusula NMF, afirmava de maneira circunspecta:

> *As duas altas partes contratantes, desejando pôr o comércio e navegação dos seus respectivos países sobre a base de uma perfeita igualdade e benévola reciprocidade, convieram mutuamente que os agentes diplomáticos e consulares, os súditos e cidadãos de cada uma delas, seus navios e produtos naturais ou manufaturados dos dois Estados gozem reciprocamente no outro dos mesmos direitos, franquezas e imunidades já concedidas, ou que o forem para o futuro, à nação mais favorecida, sendo gratuita a concessão, se o for*

> *ou tiver sido para essa nação, e ficando estipulada a mesma compensação se a concessão for condicional*[132].

De maneira análoga, o tratado de 1856 com a Argentina estabelecia a mais "perfeita igualdade e benévola reciprocidade" entre os súditos e cidadãos dos dois países, mas, consoante preocupações próprias às potências da época, avançava nas garantias de neutralidade e de acesso aos territórios interiores de cada uma das partes em casos de conflito armado:

> *Artigo 10º – Se suceder que uma das partes esteja em guerra com uma terceira, nesse caso observarão ambas entre si os seguintes princípios:*
>
> *1º que a bandeira neutra cobre o navio e as pessoas, com exceção dos oficiais e soldados em serviço efetivo do inimigo;*
>
> *2º que a bandeira neutra cobre a carga, com exceção do contrabando de guerra;*
>
> *[...]*
>
> *Artigo 19 – Se sucedesse (o que Deus não permita) que a guerra rebentasse entre qualquer dos Estados do Rio da Prata ou dos seus confluentes, as duas Altas Partes contratantes obrigam-se a manter livre a navegação dos rios Paraná, Uruguai e Paraguai, na parte que lhe pertence*[133].

A questão da navegação interior pelos rios internacionais era crucial e não apenas para os países diretamente interessados, como o prova o teor do artigo 1º da Convenção sobre Navegação Fluvial

132 Cf. Ministério das Relações Exteriores: Anexo ao Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brazil pelo ministro de Estado das Relações Exteriores Dr. Olyntho de Magalhães em 2 de agosto de 1900, Parte Segunda: *Convenções Especiais* (Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1900), p. 265. O artigo 4º permitia a exportação livre de direitos de gado em pé do Estado Oriental para a província do Rio Grande do Sul, mas ele foi declarado nulo em 1861; cf. p. 266.

133 *Ibid.*, p. 26-27; os princípios de direito marítimo seriam depois consagrados em ato multilateral, como relatado adiante.

entre o Brasil e a Argentina, de 1857: "A navegação dos rios Paraná, Uruguai e Paraguai é livre para o comércio de todas as nações, desde o Rio da Prata até os portos habilitados [em cada país]". Essa abertura multilateral, bem como a aplicação precoce de um equivalente do princípio do tratamento nacional sofriam, porém, as restrições de praxe, como era especificado logo em seguida:

> *Artigo 2º – A liberdade de navegação concedida a todas as bandeiras não se estende a respeito dos afluentes, nem da que se faça de porto a porto da mesma nação. Assim, esta como aquela navegação poderão ser reservadas por cada Estado para sua bandeira, sendo, contudo, livre aos cidadãos e súditos dos outros Estados ribeirinhos a carregar suas mercadorias empregadas nesse comércio interior ou de cabotagem*[134].

A adoção de uma política de maior liberalidade em relação ao acesso, pelos demais países, à navegação comercial interior não aconteceria senão uma década mais tarde, depois de constantes pressões (e de algumas incursões tentativas) da parte das potências europeias e do próprio governo dos Estados Unidos. Assim, Decreto de 1866 declarava "unilateralmente", a abertura à navegação dos navios mercantes de todas as nações, dos rios Amazonas, Tocantins, Tapajós, Madeira, Negro e São Francisco, medida obviamente tomada no contexto diplomático da Guerra do Paraguai. Os mesmos Estados Unidos, ainda não tão intensamente protecionistas quanto no final do século, propunham ao Brasil, nessa época, a adoção recíproca de uma política liberal de comércio, em especial no que se referia à diminuição dos direitos brasileiros sobre a exportação de café e açúcar, o que ensejou uma reação cautelosa do Governo Imperial, mais preocupado com a

134 *Ibid.*, p. 27-28.

sua sustentabilidade fiscal do que com um suposto interesse em aumentar as exportações[135].

7.3 Os tratados da terceira fase

Quais foram, pois, os instrumentos bilaterais de natureza econômica negociados nessa fase "americana" da diplomacia do Brasil independente? Entre 1844, quando foi assinado em Assunção um primeiro tratado de aliança, comércio e limites com o Paraguai, imediatamente após o ato formal, pelo Império, do reconhecimento da independência desse país, e 1887, ano no qual se assinou um Tratado de Amizade, Comércio e Navegação com a Bolívia, mais de quinze acordos comerciais foram negociados pela diplomacia do Segundo Império, como pode ser verificado no Quadro 7.1. Nem todos os tratados e acordos negociados e assinados pelo governo nesse longo período entraram em vigor – esse último com a Bolívia, por exemplo, não chegou a ser aprovado pelo parlamento – nem todos os atos diplomáticos que foram selecionados para inserção no referido quadro eram de natureza estritamente comercial: uma série de outros, bilaterais ou plurilaterais, dotados de razoável impacto econômico-comercial, tratavam de aspectos diversos que poderiam ser enfeixados nas rubricas "facilitação do comércio" ou "acesso a mercados": transportes, comunicações (convênios postais bilaterais, regulando paquetes e *méssageries*), navegação, portos, taxas especiais etc. – quando não de matéria tão prosaica quanto a "extradição de escravos fugidos".

Sem considerar aqueles que tratavam de questões especificamente financeiras (os empréstimos ao Uruguai e à Confederação Argentina, por exemplo) e os muitos contratos de empréstimos

135 Cf. Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros apresentado à Assembleia Geral Legislativa na terceira sessão da décima quarta legislatura pelo ministro e secretário de Estado Manoel Francisco Correia [12 de maio de 1871] (Rio de Janeiro: Typographia Universal de Laemmert, 1871), p. 51-52; respondendo à Nota da Legação dos Estados Unidos, o governo imperial prometeu que o Brasil trataria de reduzir gradualmente esses direitos.

externos, não propriamente atos diplomáticos, uma vez que contraídos com banqueiros privados, devem ser incluídos nesse capítulo "americano" das relações econômicas externas do Brasil seis tratados com o Paraguai – vários deles de comércio –, dois cada um com Argentina e Uruguai, bem como com quase todos os demais vizinhos sul-americanos. Muitos desses acordos comerciais, que tratavam também de questões de fronteiras, de abertura dos rios e de navegação, resultaram de missões diplomáticas cuidadosamente preparadas, das quais foram encarregados diplomatas experimentados como Duarte da Ponte Ribeiro, Miguel Maria Lisboa ou Joaquim Nascentes Azambuja[136].

Destaque-se, igualmente, como testemunho do precoce ecumenismo da diplomacia brasileira, a correspondência trocada em 1852-1853 com a Grécia, sobre o recíproco tratamento dos navios da marinha mercante, o Tratado de Amizade, Comércio e Navegação, assinado em Londres com a Turquia, em 1858, e o de igual natureza concluído em 1881 com a China, que também visava, contudo, atrair trabalhadores chineses para as plantações brasileiras, objetivo finalmente frustrado em virtude da oposição do governo chinês à "exportação de mão de obra".

Esse período corresponde ao da grande prosperidade trazida pelo aumento contínuo das exportações de café no mercado internacional. Com efeito, o valor em libras das exportações totais de café passa de 2,6 milhões no ano de 1840 para 6,2 milhões em 1860, a um preço médio que sobe de 1,9 a 2,5 libras por saca. A evolução da participação percentual dos principais produtos de exportação brasileiros está consignada na Tabela 7.2, enquanto volumes e preços de exportação de café são registrados na Tabela 7.3.

---

136 Ver a propósito o estudo histórico de Luís Cláudio Villafañe Gomes Santos, *O Império e as repúblicas do Pacífico:* as relações do Brasil com Chile, Bolívia, Peru, Equador e Colômbia 1822/1889 (Curitiba: Editora UFPR, 2002).

O notável crescimento das exportações de algodão na década dos 1860 se explica, evidentemente, pela Guerra de Secessão nos Estados Unidos, com o bloqueio imposto pelo governo unionista aos portos sulinos e a própria desorganização e destruição das culturas na região algodoeira norte-americana. Terminada a guerra, entretanto, a produção dos Estados Unidos volta a recuperar o terreno perdido. Em termos de valor, as exportações totais passam de 68 mil contos de réis em 1851 a mais de 280 mil no final do período, dessa vez superando decisivamente o montante das importações, que passam de 76 mil contos de réis a cerca de 255 mil em 1890. A cotação da moeda brasileira mantém-se relativamente estável, entre 26 e 28 *pence* por mil-réis, com um máximo de 29 em 1877 e um mínimo de 21 em 1879.

A reorientação americana da diplomacia econômica brasileira também deve ser avaliada à luz dos interesses concretos que estavam em jogo. Os Estados Unidos podiam exercer, em termos políticos, uma maior capacidade de atração sobre a elite brasileira, sobretudo no final do período monárquico, quando o sentimento republicano aflorava abertamente, mas não se podia negar a importância essencial da Europa enquanto fonte de empréstimos e de investimentos diretos e, especialmente, enquanto parceira comercial. Assim, quando se colocou a questão da constituição de uma união alfandegária americana, tal como proposta pelos Estados Unidos na Primeira Conferência Internacional Americana de Washington, entre outubro de 1889 e março de 1890, o Brasil opôs-se a qualquer zona econômica ou comercial exclusiva no hemisfério. “O Brasil não tem interesse em divorciar-se da Europa; bem ao contrário, convém-lhe conservar e desenvolver as suas relações com ela”, rezavam as instruções à missão especial que viajou à capital americana[137].

137 Arquivo Histórico do Itamaraty, *Instruções à Missão Especial* (273/3/5), citadas por Stanley E. Hilton, “Latin America and Western Europe, 1880-1945: the Political Dimension”, em Wolf Grabendorff e Riordan Roett (orgs.), *Latin America, Western Europe and the U.S.: Reevaluating the Atlantic Triangle* (Nova York: Praeger, 1985), p. 23.

Quadro 7.1

Tratados econômicos bilaterais: 3ª fase, 1844-1887

Data	País	Ementa
1844 (07.10)	Paraguai	Tratado de aliança, comércio e limites, assinado em Assunção, imediatamente após o ato formal, pelo Império, de reconhecimento da independência do Paraguai; não foi ratificado
1846 (17.01)	Uruguai:	Nota do Governo Imperial declarando não reconhecer nenhum direito uruguaio sobre a Lagoa Mirim e reservando a embarcações nacionais o transporte de produtos orientais por águas interiores;
1846 (14.09)	Venezuela	Notas trocadas em Caracas sobre a remoção de obstáculos ao comércio e a comunicação entre os dois países pela fronteira;
1847 (25.06)	Portugal	Nota do Governo Imperial declarando insubsistentes os artigos 5º (cláusula NMF) e 10º (pagamento em caráter provisório de 15% de direitos alfandegários) do Tratado de 1825
1851 (12.10)	Uruguai	Tratado de comércio e navegação, assinado no Rio de Janeiro; ratificações trocadas em Montevidéu, em novembro do mesmo ano; em 1861, o Governo oriental denunciava o artigo 4º (exportação de gado em pé para o Rio Grande do Sul livre de direitos), mas já em 1857 o Governo Imperial reclamava dos "impostos departamentais" cobrados de gado exportado

continua

Data	País	Ementa
1851 (23.10)	Peru	Convenção especial de comércio, navegação e limites, assinada em Lima e ratificada no ano seguinte; em 1853 foram feitos contratos com a companhia "Navegação e Comércio do Amazonas"; em 1885, o Peru denunciou as disposições relativas ao comércio, extradição, "devolução de escravos, arrebatamento de selvagens" e à navegação, estas cobertas por convenção fluvial de 1858, ficando ressalvada a parte relativa aos limites; o Governo Imperial acatou a denúncia, ressalvando as disposições sobre limites, consideradas "perpétuas"
1852 1853	Grécia	Correspondência trocada sobre o recíproco tratamento dos navios da marinha mercante
1852 (25.11)	Venezuela	Tratado de amizade e limites; não ratificado; seguido em 1853 de Tratado sobre navegação fluvial, assinado em Caracas, cujo texto nunca veio a público;
1853 (14.06)	Colômbia	Convenção sobre navegação fluvial, celebrada em Bogotá com a República da Nova Granada; não ratificada
1854 (21-23.09)	Grã-Bretanha	Notas trocadas sobre a reciprocidade solicitada pela Legação britânica, recusada pelo Governo Imperial, para permitir comércio de cabotagem
1855 (27.04)	Paraguai	Tratado de amizade, comércio e navegação, celebrado em Assunção; não ratificado pelo Governo Imperial
1856 (07.03)	Argentina	Tratado de amizade, comércio e navegação, celebrado na cidade do Paraná; ratificações trocadas em junho

continua

Data	País	Ementa
1856 (06.04)	Paraguai	Tratado de amizade, comércio e navegação, assinado no Rio de Janeiro, junto com convenção de limites; ratificações trocadas em Assunção em 13 de junho; os embaraços opostos pelo Paraguai à sua execução, por meio de regulamentos fiscais, medidas sanitárias e exigências diversas, em detrimento do comércio e da navegação, motivaram diversas reclamações pelo Governo Imperial
1857 (04.09)	Uruguai	Tratado de comércio e navegação, assinado no Rio de Janeiro (junto com tratado de permuta de territórios e acordo de navegação fluvial); ratificado em setembro de 1858; estendeu a isenção de direitos do artigo 4º aos produtos de gado importados diretamente por mar da República oriental nos portos do Império; em 1861, foi declarado insubsistente, em virtude da não execução de permuta de territórios, permanecendo válido o tratado de 1851
1857 (20.11)	Argentina	Convenção sobre navegação fluvial, declarando a livre navegação dos rios Uruguai, Paraná e Paraguai para o comércio de todas as nações desde o Rio da Prata até os portos habilitados em cada país; assinada na cidade do Paraná; ratificações trocadas em julho de 1858; convidado a aderir, o Paraguai recusou-se, alegando não poder "subscrever estipulações que legislam acerca do território fluvial da República, sem que esta fosse consultada"
1858 (05.02)	Turquia	Tratado de amizade, comércio e navegação, assinado em Londres; ratificações trocadas em maio desse ano
1858 (12.02)	Paraguai	Convenção sobre a verdadeira inteligência e prática do Tratado de amizade, navegação e comércio de 1856; assinada em Assunção; ratificações trocadas no Rio de Janeiro em abril desse ano;
1858 (20.07)	Uruguai	Acordo por meio de Notas reversais sobre extradição de escravos, assinado no Rio de Janeiro;

continua

Data	País	Ementa
1858 (22.10)	Peru:	Convenção fluvial, celebrada em Lima; ratificações trocadas em Paris, em 1859; declarada sem efeito pelo Tratado de comércio e navegação de 1891;
1859 (05.05)	Venezuela	Tratado de limites e navegação, assinado em Caracas; ratificações trocadas em julho de 1860; pouco depois se comunicou ao Governo da Venezuela a isenção de direitos de importação dos gêneros de produção limítrofes ao território da província do Amazonas
1859 (07.12),	França	Nota do Governo Imperial declarando improcedente reclamação francesa contra os novos direitos de consumo de vinhos, aumentados por decreto de setembro de 1859; em abril do ano seguinte, se recusou da mesma forma pedido de redução no porte cobrado sobre os jornais franceses;
1863 (31.12)	Bélgica	Acordo por troca de Notas, em Bruxelas, regulando as relações comerciais; os produtos belgas gozariam no Brasil do tratamento NMF e os brasileiros o regime concedido à Grã-Bretanha, à exceção do estabelecido em favor dos Estados limítrofes
1866 (07.12)	Várias Potências	Decreto de abertura dos rios Amazonas, Tocantins, Tapajós, Madeira, Negro e São Francisco à navegação dos navios mercantes de todas as nações
1867 (27.03)	Bolívia	Tratado de amizade, limites, navegação, comércio e extradição, assinado em La Paz; ratificações trocadas em setembro de 1868; em 1883, o Governo Imperial denunciou as partes que não se referiam a limites, que ficaram sem efeito em 1884;

continua

conclusão

Data	País	Ementa
1870 (27.10)	Estados Unidos	Nota do Governo Imperial sobre as relações comerciais entre os dois países, na qual se reconhecia o progresso do espírito liberal, mas não se julgava conveniente, dadas as circunstâncias, a redução dos direitos de exportação sobre café e açúcar;
1872 (18.01)	Paraguai	Tratado de amizade, comércio e navegação, firmado em Assunção; ratificações trocadas no Rio de Janeiro em março; denunciado pelo Paraguai, por nota de 1881, foi substituído pelo tratado de 1883
1881 (03.10)	China	Tratado de amizade, comércio e navegação, assinado em Tientsin; substituiu o que tinha sido assinado em 1880, objetado pelo Governo Imperial; ratificações trocadas em Xangai em 1882
1883 (07.06)	Paraguai	Tratado de amizade, comércio e navegação, assinado em Assunção; ratificações trocadas em 1884
1886 (22.11)	Paraguai	Protocolo sobre navegação e comércio de cabotagem assinado em Assunção; ficou sem efeito, em virtude da Constituição da República ter nacionalizado esse comércio
1887 (18.07)	Bolívia	Tratado de amizade, comércio e navegação, assinado no Rio de Janeiro; deveria substituir o de 1867, mas não chegou a ser aprovado; substituído pelo de 1896, que tampouco teve seguimento, firmando, finalmente, o de 1910

Fonte: Cardoso de Oliveira, *Actos Diplomáticos*, vol. I, p. 137-445; vol. II, p. 20-156.

Tabela 7.2
Principais produtos de exportação, 1851-1890 (%)

Produto	1851-1860	1861-1870	1871-1880	1881-1890
Café	49	46	56	62
Açúcar	21	12	12	10
Algodão	6	18	9	4
Borracha	2	3	5	8
Couros e peles	7	6	6	3
Outros	15	15	12	13

Fonte: F. Magalhães Filho, *História Econômica*, op. cit., p. 327.

Tabela 7.3
Exportações de café: volume e valor, 1821-1890
(volumes decenais)

Período	Volume (mil sacas)	Preços (libras por saca)	Receitas (mil £)
1821-1830	3.178	2,26	36.792
1831-1840	9.744	2,21	49.214
1841-1850	16.677	1,39	52.690
1851-1860	26.252	1,89	102.019
1861-1870	28.977	2,35	149.471
1871-1880	36.341	3,10	199.391
1881-1890	53.326	2,53	219.735

Fonte: Mircea Buescu, *Evolução Econômica do Brasil* (2ª ed.; Rio de Janeiro: Apec, 1974), p. 128.

Capítulo VIII
Evolução da política comercial no Império

*Un des facteurs essentiels de la politique extérieure brésilienne est un attachement inébranlable au protectionnisme. Il dérive de cette idée que le Brésil, à l'exemple des États-Unis, doit avant tout créer sa propre industrie nationale e lui réserver son marché intérieur. En même temps l'élévation des tarifs pourvoit à une nécessité fiscale, les droits d'importation étant la principale source de revenus du budget**. [Le baron d'Anthouard, *Le Progrès Brésilien* (1911)]

Seja-me permitido dizer a V. Alteza que esses dois por cento [de imposto de exportação] devem ser abolidos. É um

* "Um dos fatores essenciais da política exterior brasileira é um vínculo inabalável com o protecionismo. Ele resulta dessa ideia segundo a qual o Brasil, a exemplo dos Estados Unidos, deve antes de mais nada criar sua própria indústria nacional e reservar-lhe seu mercado interno. Ao mesmo tempo a elevação das tarifas responde a uma necessidade fiscal, pois os direitos de importação são a principal fonte de renda do orçamento" (tradução do autor).

> *tributo estabelecido contra todos os princípios da Economia Política, e que as nações mais esclarecidas, e que conhecem os seus verdadeiros interesses, não têm; antes animam a exportação com prêmios.* [Tesoureiro-Mor do Erário do Rio de Janeiro, *Representação ao rei d. João VI* (1818)]

A despeito da afirmação peremptória do aristocrático representante da república francesa junto à incipiente e nacionalista república brasileira, o protecionismo tarifário tal como praticado no Brasil foi, além de ineficaz na prática, essencialmente um subproduto, talvez involuntário, das dificuldades estruturais do Tesouro, cujas necessidades fiscais levavam à própria taxação das exportações, como já reclamava desde 1818 o responsável pelo Tesouro Real. No que se refere em todo caso ao protecionismo tarifário, aplicado de maneira algo errática ao longo de quase meio século de Segundo Império, ele não conseguiu, de fato, desenvolver a indústria, nem satisfez inteiramente às necessidades da lavoura. Na verdade, medidas adotadas em determinadas épocas para favorecer alguns setores industriais, ou melhor, certas fábricas, apresentaram características quase que mercantilistas, como não deixou de sublinhar uma estudiosa da questão[138].

O Brasil tinha iniciado sua vida independente com uma espécie de camisa de força comercial, a "tarifa inglesa", logo depois generalizada para o conjunto dos acordos comerciais subscritos. Eliminado progressivamente, a partir da regência, o incômodo obstáculo ao aumento das receitas públicas, as autoridades fazendárias e diplomáticas do regime imperial passaram a evitar o estrito comprometimento com níveis tarifários nominais

138 Cf. Nícia Vilela Luz, *A luta pela industrialização do Brasil*: 1808 a 1930 (2ª ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975), p. 38.

suscetíveis de serem enquadrados em algum instrumento bilateral.

Se o princípio permaneceu bem assentado na política comercial então desenhada, sua prática foi tão ciclotímica quanto o comportamento dos orçamentos do estado ou o movimento bastante errático do câmbio. As orientações das diversas tarifas misturaram princípios liberais, inspirados nos "saudáveis princípios da livre concorrência", com a busca eventual de uma proteção a determinadas indústrias, embora muitos "industriais" julgassem uma alíquota média de 30%, como a praticada na maior parte da segunda metade do século, claramente insuficiente para os fins almejados.

Desde a adoção da primeira pauta protecionista por Alves Branco, em 1844, o Brasil passou por várias reformas aduaneiras, a maior parte delas de cunho essencialmente fiscal. As Tarifas Alves Branco não subsistiram muito tempo, tendo sido alteradas já no período da conciliação (1857), pelo ministro da Fazenda João Maurício Wanderley (Cotegipe), alegadamente com vistas a defender os interesses da agricultura e dos consumidores de modo geral. Apenas no período ulterior a 1860, já refletindo algumas preocupações da Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional, serão as tarifas elevadas para um nível médio de 50%[139].

Na verdade, como referido anteriormente, o objetivo protecionista era de certa forma secundário à necessidade de maiores receitas para o estado: "O objetivo fundamental [...] era conseguir maiores receitas fiscais para eliminar o déficit orçamentário"[140].

139 Ver Nícia Vilela Luz, "As tentativas de industrialização no Brasil", em Sérgio Buarque de Holanda (Org.), *História geral da civilização brasileira*, tomo II, *O Brasil monárquico*, 4º volume, "Declínio e queda do Império" (2ª ed., São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1974), p. 35; Caio Prado Júnior, *História econômica do Brasil* (2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1949), p. 181.

140 Cf. Carlos Manuel Peláez e Wilson Suzigan, *História monetária do Brasil* (2ª ed. Brasília: Editora da UnB, 1981), p. 69.

Essa opinião é confirmada por um eminente tributarista brasileiro: "Apesar de suas alegadas funções protecionistas, em verdade a Tarifa Alves Branco, como quase todas as reformas posteriores esteve inspirada basicamente pela preocupação de fornecer ao Tesouro os recursos financeiros de que necessitava"[141]. Não obstante, o fato de a Tarifa Alves Branco prever direitos elevados sobre a importação de artigos de ferro indica inquestionavelmente uma intenção de se favorecer a metalurgia nacional: de fato, é nesse período que toma impulso a fundição de Ponta de Areia, de propriedade de Irineu Evangelista de Souza, o futuro barão de Mauá[142].

8.1 A crítica das armas econômicas

O debate econômico, nessa oportunidade, começava a demonstrar o comprometimento de alguns setores da opinião pública com a instalação de indústrias no país. Os argumentos utilizados eram muitos semelhantes aos que, numa conjuntura não muito distante, pregava, segundo o princípio da proteção à "indústria infante", o economista alemão Friedrich List, que tinha aperfeiçoado seu aprendizado econômico nos Estados Unidos. Em seu livro *Sistema nacional de economia política*, publicado pela primeira vez em 1841, List afirmava que a concorrência entre duas economias deveria ocorrer segundo patamares similares de desenvolvimento, justificando-se, no caso de países relativamente atrasados, a adoção de medidas adequadas para aumentar a capacitação industrial para o enfrentamento da competição estrangeira:

141 Cf. Gerson Silva, *Estudos aduaneiros* (Brasília: Ministério da Fazenda/Escola de Administração Fazendária, 1983), p. 186.

142 A "reserva de mercado" em favor de Mauá não foi contudo muito longa: "Com a adoção de novas tarifas alfandegárias (1860), cessa para alguns objetos de importação o sistema proibitivo que vigorava desde a reforma Alves Branco. Ao estabelecimento de Ponta d'Areia, que nascera e progredira sob os auspícios dele, torna-se impossível resistir à concorrência estrangeira. A freguesia escasseia e ele, por fim, à míngua de trabalho, cerra suas portas"; cf. Edgardo de Castro Rebello, "Mauá: restaurando a verdade", em *Mauá e outros estudos* (Rio de Janeiro: Livraria São José, 1975), p. 23.

> *A livre concorrência entre duas nações altamente civilizadas só pode ser mutuamente benéfica no caso de ambas estarem em um grau de desenvolvimento industrial mais ou menos igual; ao contrário, qualquer nação que, em razão de reveses [ele pensava na Alemanha pós-napoleônica], estiver atrasada em relação a outras, do ponto de vista industrial, comercial e naval, embora possua os meios mentais e materiais para desenvolver-se, deve antes de tudo aumentar e consolidar seus próprios poderes individuais para aparelhar-se a entrar na livre concorrência com nações mais evoluídas*[143].

Com a adoção de um "protecionismo temporário", List afirmava que não pretendia "ressuscitar o [assim chamado] sistema mercantil", adotando "apenas as partes válidas desse sistema tão decantado, rejeitando o que nele existe de falso"[144]. Ele dizia, sobretudo, que quando visitou os Estados Unidos, colocou de lado os livros: "A melhor obra sobre Economia Política que se possa ler naquele país moderno é a vida real. Ali se pode observar como regiões selvagens se transformam em estados ricos e poderosos [...] os Estados Unidos procuram atrair *manufatores* e *artífices* para o país"[145].

Não se sabe em que medida, e com que grau de aceitação, a elite governante brasileira foi influenciada por suas ideias, mesmo se estudiosos da história da economia política no Brasil chegaram a ver no visconde de Cairu um antecessor teórico de List. Tal parentesco analítico, em relação ao autor dos *Princípios de economia*

143 Cf. Friedrich List, *Nazionaler System der Volkswirtschaftslehre* (1841), consultado na edição brasileira: *Sistema Nacional de Economia Política* (São Paulo: Nova Cultural, 1989), p. 3-4.

144 De fato, o protecionismo de List "é ao mesmo tempo temporário e limitado. Ele foi concebido apenas para o período de industrialização de um país e não poderia, de nenhuma forma, ser aplicado aos produtos agrícolas"; cf. Joseph Lajugie, *Les doctrines économiques*, Col. Que-sais-je 386) (12ª ed. Paris: PUF, 1976), p. 27.

145 *Ibid.*, p. 5; a primeira edição em inglês do livro de List foi publicada em 1855, quando ele poderia ter sido, aliás, introduzido no Brasil.

política (1804) e das *Observações sobre a franqueza da indústria e estabelecimento de fábrica no Brasil* (1810), pode parecer indevido, sobretudo porque Cairu defendia sem rebuços o liberalismo econômico. Essa "filiação" intelectual é ainda mais estranha num país no qual parte da classe dominante via nas atividades agrícolas a fonte exclusiva de todo valor, como tinham pregado desde o século anterior os fisiocratas. Em todo caso, Cairu não foi um simples imitador das ideias de Smith, Malthus ou Ricardo, e menos ainda um adepto do *laissez-faire, laissez-passer*[146].

O primeiro titular de uma cadeira de economia política no Brasil – nunca efetivada, é verdade – elaborou, por certo, uma consistente obra de crítica inovadora da economia política articulada essencialmente em torno dos grandes princípios do liberalismo econômico e da liberdade de comércio, temperados, entretanto, pela afirmação da primazia de "práticos direitos sociais" sobre os "vagos direitos individuais", aceitando, por exemplo, que se fizessem as necessárias restrições à liberdade natural em nome do interesse do bem público. Cairu defendeu, sobretudo, uma política inteligente de promoção da indústria, combinada ao desenvolvimento tecnológico e à qualificação do trabalho pelo conhecimento. Com efeito, se,

146 Cf. Armando Castro, *O pensamento económico no Portugal moderno*: de fins do século XVIII a começos do século XX (Venda Nova: Instituto de Cultura Portuguesa, 1980), p. 70-71. O historiador econômico português Armando Castro vê em Lisboa um "dos mais importantes representantes do pensamento econômico luso-brasileiro", destacando-se os seus estudos pelo fato "de serem guiados pelo objetivo de defender os interesses próprios da burguesia brasileira em luta contra a dominação colonial, ao contrário do que sucedeu com o seu compatriota e contemporâneo José J. da Cunha de Azeredo Coutinho, apenas uns 13 ou 14 anos mais velho do que ele". Para uma análise "brasileira", ainda que politicamente motivada, da obra do segundo economista citado, certamente importante como uma das fontes do "pensamento econômico brasileiro" no século XIX, ver o estudo de Nelson Werneck Sodré, "Azeredo Coutinho: um economista colonial", em *A ideologia do colonialismo*: seus reflexos no pensamento brasileiro (2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965), p. 17-37. Outro estudioso, aderindo igualmente a uma interpretação "marxista" da obra do bispo Azeredo Coutinho, vê no entanto, em sua obra, uma manifestação avançada do pensamento burguês e iluminista português, considerando que mesmo sua defesa acirrada do escravismo era "uma posição mais consequentemente burguesa, nas condições históricas do Brasil, ao longo da transição do século XVIII para o século XIX"; cf. Gilberto Luiz Alves, *O pensamento burguês no Seminário de Olinda, 1800-1836* (Ibitinga: Humanidades, 1993), p. 16 e 65.

dentre os fatores de produção, os fisiocratas viam apenas a *terra* como a causa principal da riqueza das nações, ao que Adam Smith agregaria o *trabalho* e a Escola de Manchester o *capital*, José Maria Lisboa incorporaria o elemento da *inteligência*[147].

Os autores comentados por Cairu, que certamente eram conhecidos dos membros da elite e que também podem ter servido como base de estudos de direito mercantil e de economia política aos aspirantes a uma carreira na diplomacia brasileira, foram, sobretudo Smith, Malthus, Ricardo, Quesnay, Sismondi, Say, Bentham, ademais de homens públicos como Franklin e Lauderdale. Mais adiante se agregariam os nomes de James Mill e de seu filho John Stuart ao rol dos pensadores compulsados pelos aspirantes à diplomacia profissional. Da mesma forma, o bispo Azeredo Coutinho abriu espaço em seu Seminário de Olinda – formador de muitos representantes da elite brasileira em princípios do século XIX – ao pensamento liberal dos fisiocratas franceses e ao de Adam Smith, tendo feito largo uso também, em seu *Ensaio econômico sobre o comércio de Portugal e suas colônias*, da obra do barão de Bielfeld, *Institutions politiques*, a ponto de Sérgio Buarque de Holanda falar de uma verdadeira "pilhagem" de ideias[148]. Aparentemente, não havia espaço, portanto, em meados do século, para teóricos "heterodoxos" como parecem ter sido os propugnadores da "economia nacional", ao lado dos economistas liberais mais bem frequentados pela elite brasileira.

São difíceis, efetivamente, de se encontrar registros de referências ao nome de List nos debates econômicos que tinham curso público nessa fase inicial de elaboração, no Brasil, de um

147 Ver a "Introdução" de José Almeida a José da Silva Lisboa, visconde de Cairu, *Estudos do bem comum e economia política ou ciência das leis naturais e civis de animar e dirigir a geral indústria e promover a riqueza nacional e prosperidade do Estado* (1ª ed. 1819-1820. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1975).

148 Cf. "Introdução" às *Obras econômicas de J. J. da Cunha de Azeredo Coutinho, 1794-1804* (São Paulo: Nacional, 1966, p. 13-53), reproduzido em Sérgio Buarque de Holanda, *Livro dos prefácios* (São Paulo: Companhia das Letras, 1996), p. 52-98.

pensamento original contrário ao liberalismo praticado de igual maneira por conservadores e liberais, estes aliás com maior empenho do que os primeiros. A crítica puramente teórica do liberalismo não tinha, aliás, tanta importância quanto a formulação de propostas consistentes de política econômica, mormente na área comercial e tarifária. Em 1867, por exemplo, o diretor interino das Rendas Públicas, em relatório sobre a possível reforma da pauta tarifária, utiliza-se dos argumentos de List para recomendar moderação na utilização da arma protecionista:

> *Usai, diz ele [isto é, List], da proteção por meio das Alfândegas, mas com prudência e inteligência; reservai--a para as indústrias consideráveis, cuja posse importa a prosperidade e independência do país; ela não será fecunda senão sobre um espaço assaz vasto para permitir um largo desenvolvimento da indústria nacional [...] ela não é boa senão quando serve à educação industrial da nação e, uma vez preenchida esta missão, deve ceder lugar à liberdade; a proteção não é senão o meio, a liberdade é o fim*[149].

Na verdade, apenas em 1877 a Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional sistematiza o debate incipiente que então tinha lugar entre os promotores do liberalismo comercial e os propugnadores da indústria nacional. Segundo um relatório publicado em seu boletim, *O auxiliador da indústria nacional*, os membros da Seção Fabril reconheciam que os países se dividiam entre a tendência "liberal", ou partidários da Escola de Manchester, e o sistema "protetor ou proibitivo, ou dos Estados Unidos", sendo que o liberal era aquele "para o qual devem tender

149 Cf. "Relatório do Conselheiro Subdiretor servindo de diretor-geral das Rendas Públicas, Antonio José Henriques", em *Proposta* e *Relatório* apresentados à Assembleia Geral na primeira sessão da décima terceira legislatura pelo ministro e secretário de Estado dos Negócios da Fazenda Zacarias de Góes e Vasconcellos, Anexo F: "Ancoragem e Marinha Mercante" (Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1867), p. 14.

todas as nações cultas". Mas, "no estado atual do mundo e para as nações ainda novas, a liberdade comercial, em vez dos salutares efeitos, a que está destinada, traz ao contrário o perigoso mal da perda da sua autonomia". O segundo sistema, "é ao contrário do precedente, o meio mais seguro de elevar os países novos ao nível da nação preponderante, e sob este ponto de vista constitui o mais poderoso promotor da associação dos povos, por consequência, da verdadeira liberdade comercial para a qual tende ou deve tender"[150]. Os defensores do liberalismo comercial, por sua vez, costumavam sustentar seus argumentos com citações tiradas dos livros de Cairu.

Segundo outros estudiosos, as ideias protecionistas de List e Carey, que sustentaram uma primeira defesa doutrinária sistemática e consistente do nacionalismo industrial, foram introduzidas no Brasil apenas a partir dos cursos de Luís Vieira Souto na Escola Politécnica do Rio de Janeiro, depois de 1880, cujo ensinamento enfatizava os problemas de tecnologia, ao lado das tradicionais questões monetárias e de comércio internacional, nas quais o liberalismo era dominante[151]. Enfrentando esse debate, as autoridades da área econômica tomavam decisões com base num singular pragmatismo, como referido em declarações do visconde do Rio Branco em reunião da Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional naquele mesmo ano de 1877:

> *[...] as ideias que felizmente predominaram entre os nossos consócios são as que proclamam a liberdade comercial como regra, sem prejuízo de algum fator restrito e temporário às indústrias nacionais, que o merecem, por sua natureza*

150 Cf. Edgard Carone, *O Centro Industrial do Rio de Janeiro e sua importante participação na economia nacional, 1827-1977* (Rio de Janeiro: Centro Industrial do Rio de Janeiro/Cátedra, 1978), p. 54-55

151 Ver Dorival Teixeira Vieira, "A história da ciência econômica no Brasil", em Mário Guimarães Ferri e Shozo Motoyama, *História das ciências no Brasil*, v. 3 (São Paulo: Edusp, 1981), p. 354-356. A cadeira de economia política criada por d. João para Cairu não chegou a ser efetivada, mas outros professores, em Recife e alhures, utilizavam obras de William Petty, Jean-Baptiste Say, Adam Smith, Malthus, James Mill e seu filho John Stuart Mill, David Ricardo e Godwin; *ibid.*, p. 352-353.

> *ou importância de atualidade, e condições especiais. Sua opinião fixa-se nesse meio termo,*

que significa a promoção das indústrias nacionais que já existem, "mas sem excluir a concorrência estrangeira, que deve despertar o seu zelo, estimular os seus melhoramentos e suprir a deficiência de sua produção"[152].

8.2 As armas da crítica tarifária

Nas diversas revisões tarifárias adotadas desde 1857, combinavam-se a preocupação com os interesses dos consumidores – isto é, dos proprietários de terras – com objetivos que se poderiam considerar como moderadamente protecionistas. Depois dos evidentes "exageros" da Tarifa Alves Branco, as correções subsequentes procuraram diminuir os direitos de importação e, mesmo quando se decretava um aumento nos percentuais dos direitos de exportação, por absoluta necessidade fiscal, sempre se anunciava a intenção de rebaixá-los posteriormente ou de eliminá-los totalmente.

O protecionismo industrializante de Alves Branco, certamente motivado pela ideia da promoção da atividade fabril no Brasil, foi muitas vezes considerado, na literatura sobre a questão, como uma manifestação de extremado nacionalismo econômico, ao qual se teriam oposto os doutrinários liberais, contrários a qualquer política de sustentação de "indústrias artificiais". Na verdade, o famoso autor da tarifa "redentora" de 1844 queria, sim, utilizar-se da arma tarifária com toda a flexibilidade requerida pelas necessidades fiscais e "desenvolvimentistas" do momento, mas sem avançar qualquer conotação nacionalista ou xenófoba, ele pretendia

152 Cf. Edgard Carone, *O Centro Industrial do Rio de Janeiro e sua importante participação na economia nacional, 1827-1977*, *cit.*, p. 60-61. O professor Vieira Souto se torna, não por acaso, um dos membros da diretoria do Centro Industrial do Brasil, sucessor, em 1904, da Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional; *ibid.*, p. 75.

"que o governo esteja sempre autorizado [pela tarifa] para proteger os capitais nacionais ou estrangeiros que queiram empregar-se dentro do país em manufaturas [...]"[153]. De resto, as primeiras fábricas "modernas" no país, dispondo de maquinaria importada e operários livres, começaram efetivamente a ser implantadas na década de 1840, "não tanto pelos efeitos protecionistas da Tarifa Alves Branco, e sim, muito mais, pelo início da recuperação das exportações brasileiras"[154].

De forma geral, predominaram no Segundo Império as orientações liberais, mas cada tarifa refletiu tendências mais ou menos protecionistas em função de seus autores pretenderem "proteger" alguma indústria específica ou "promover" a produção nacional de maneira ampla. A partir de um certo momento, em virtude da desvalorização cambial e de um certo irrealismo da pauta utilizada para o trabalho de verificação dos preços na entrada – o que hoje se chamaria de valoração aduaneira –, a base *ad valorem* pura passou a ser corrigida pela aplicação de uma cota específica, menos sujeita às distorções cambiais[155]. Assim, a lei orçamentária de 1867 decidiu elevar em até mais de 20% as taxas alfandegárias e autorizou a cobrança de 15% da importância da tarifa em ouro, como forma de defender as rendas do erário[156].

As sucessivas alterações nas tarifas alfandegárias ficaram geralmente conhecidas pelos nomes de seus autores, os ministros da Fazenda dos instáveis gabinetes ministeriais manipulados pelo

---

153 Ver Relatório apresentado à Assembleia Geral Legislativa na primeira sessão da sexta legislatura pelo ministro e secretário da Fazenda (Rio de Janeiro: 1845), p. 38, citado por Nícia V. Luz, *A luta pela industrialização do Brasil*: 1808 a 1930 (2ª ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975), p. 51.

154 Cf. Foot Hardman e Victor Leonardi, *História da indústria e do trabalho no Brasil*: das origens aos anos 20 (2ª ed. São Paulo: Ática, 1991), p. 31-32.

155 Uma tarifa exclusivamente *ad valorem* só voltaria a ser introduzida quase um século depois, na reforma tarifária de 1951.

156 Cf. Nícia V. Luz, *A luta pela industrialização do Brasil*, cit., p. 35.

poder moderador. Assim, em março de 1857, querendo favorecer a compra de matérias-primas e de instrumentos destinados à lavoura, a "Reforma Souza Franco" introduziu uma tributação específica segundo categorias de produtos, diminuindo alguns dos privilégios concedidos às "indústrias nacionais"; mas, por motivos orçamentários, manteve-se uma pauta de direitos em geral elevada. Em 1860, a "Tarifa Silva Ferraz" recorreu ao elemento peso (tantos réis por libra-peso), mais um determinado percentual, de 10% a 30% por exemplo, alegadamente para proteger a indústria nacional, sem, contudo, prejudicar o consumidor; na média os direitos protetores elevavam-se a 50%, o que certamente constituiu uma barreira protetora. Em 1869, a "Tarifa Itaboraí" – agora definida pelo sistema métrico (determinado valor por quilo mais um certo percentual) – foi, como disse Oliveira Lima, "ainda mais pronunciadamente protecionista e particularmente suntuária [sic]: o aumento dos direitos versava em especial sobre os objetos de luxo – porcelanas, cristais, tabaco, etc"[157].

As flutuações do câmbio à época dos conflitos do Prata induziram à adoção de uma tarifa até certo ponto móvel: anualmente se procederia à revisão da proporção *ad valorem*, oscilante entre 30% e 40%: assim, pequenas alterações foram efetuadas em 1870 e 1873, quando o elemento peso podia ser igualmente diminuído em função das demandas setoriais. O cálculo exato da proteção efetiva pode ser complicado em virtude de a taxa nominal ser calculada sobre uma base de apreciação que poderia estar subvalorizada nas pautas das alfândegas brasileiras, diminuindo, portanto, a alíquota média real aplicada sobre os produtos importados.

Em 1874, a "Tarifa Rio Branco" mudou esse estado de coisas "num sentido antes fiscal que protecionista, dividindo as mercadorias em 36 classes, corrigindo certos valores oficiais

157 Cf. Manoel de Oliveira Lima, *O Império brasileiro, 1822-1889* (Brasília: Editora da UnB, 1986), p. 175.

e consolidando muitas taxas, percebidas à razão de 30, 10, 5 e 2 por cento, com 40 por cento de imposto adicional"[158]. Ela era acentuadamente liberal, num mundo que adentrava na Segunda Revolução Industrial – com o desenvolvimento das indústrias químicas, instrumentos de precisão – e que tornava obsoleta a incipiente indústria nacional. Os países europeus e, em especial os Estados Unidos, ensaiavam uma volta generalizada ao sistema de proteção industrial, ao passo que a Grã-Bretanha ainda resistia como o grande bastião do liberalismo alfandegário.

> *O desenvolvimento das linhas ferroviárias e da rede telegráfica, acelerado a partir de 1880, contribuiu também para apressar a liquidação de muitas indústrias dispersas no interior do país e que sobreviviam em função do elevado custo dos transportes e da precariedade dos meios de comunicação então existentes*[159].

Em 1879, uma última tentativa é feita de se reforçar o elemento protecionista na política comercial do Império brasileiro, mas ele seria anulado pela desvalorização cambial e pelas reformas introduzidas dois anos depois pela corrente liberal. Nos anos subsequentes, os sucessivos gabinetes adotaram muitas outras medidas aduaneiras – Tarifa Assis Figueiredo (1880), Tarifa Saraiva (1881) – com vistas a aumentar os recursos do erário: algumas reduções são compensadas na prática por taxas artificiais dos valores em moedas estrangeiras e diversos aumentos de menor importância foram feitos para aumentar a renda, não por razões protecionistas. Em 1887, a Tarifa Belisário de Souza é abertamente protecionista, tratando de reduzir as taxas sobre as matérias-primas necessárias às indústrias nacionais e discriminando os gêneros de produção semelhantes aos brasileiros, mas as oscilações

158 *Ibidem*.

159 Cf. Gerson Silva, *Estudos aduaneiros*, *cit.*, p. 187.

cambiais também são significativas no período. A última pauta do Império, a Tarifa João Alfredo, de 1889, era de tipo móvel, ou seja, acompanhando o câmbio; ela reforçou os impostos fixados sobre as manufaturas estrangeiras e suprimiu as taxas sobre os produtos químicos, com a finalidade de favorecer a agricultura.

De forma geral, a "indústria", no Brasil, foi mais protegida pelas necessidades do Tesouro do que como resultado de uma política consciente nos terrenos comercial e industrial por parte do governo. Com efeito, no período final do Império, as receitas aduaneiras contribuíam com praticamente dois terços dos recursos orçamentários. O Quadro 8.1 oferece uma visão geral da evolução da política tarifária durante todo o período sob exame, desde a Carta Régia de d. João de 1808, fixando o imposto em 24%, até a tarifa móvel do gabinete João Alfredo, nos estertores da monarquia, considerada bastante inovadora para a época[160].

8.3 A questão do protecionismo

Os historiadores divergem quanto à amplitude do protecionismo, tal como praticado pelo Brasil a partir de 1844, e sua eficiência relativa, em vista da inexistência de um surto industrial efetivo após a adoção de altas taxas alfandegárias. Uma corrente, mais identificada com as teorias da dependência ou com o nacionalismo industrializador, não hesita em saudar enfaticamente a medida, como um exemplo de verdadeira ruptura paradigmática com décadas de subserviência livre-cambista, mesmo se seus efeitos práticos terão sido, como se sabe, extremamente modestos em termos de impulso industrialista. Numa outra vertente, congregando sobretudo historiadores econômicos e economistas

160 Com efeito, levando em consideração o fato de que as variações do câmbio implicavam um certo descontrole sobre as receitas alfandegárias, decreto de janeiro de 1889 estabelecia uma tarifa móvel suplementar que variava de 6%, quando o câmbio estava entre 22,5 e 25 pence por 1.000 réis, a 15%, quando ele estivesse entre 25 e 27 dinheiros, e a 20%, quando ele superasse 27,5, tarifa geralmente aplicada a produtos industriais, especificados no decreto.

que integram a comunidade do brasilianismo acadêmico, estão aqueles que acreditam que as razões da não industrialização brasileira se situam mais em fatores de ordem interna do que nas relações econômicas externas do país, atribuindo em consequência menor importância relativa à questão tarifária como variável explicativa relevante ou como um modelo causal adequado do ritmo e características do processo de desenvolvimento brasileiro no século XIX[161].

Em todo caso, a alternância de taxas específicas com as tarifas *ad valorem*, ademais do comportamento irregular do câmbio, durante a maior parte do período aqui analisado, torna difícil determinar o valor exato de cada uma das diferentes tarifas, bem como seu impacto efetivo na economia doméstica, seja como proteção contra a concorrência estrangeira, seja como custo proibitivo de bens e equipamentos importados e eventualmente incorporados em processos industriais. Numa aproximação indireta ao problema e servindo-se de trabalho acadêmico sobre as finanças públicas brasileiras durante o período imperial, Nathaniel Leff apresenta os valores médios dos direitos de importação e de exportação como percentagem do valor das importações brasileiras[162]. Os dados compilados na Tabela 8.2 confirmam o peso relativamente elevado da fiscalidade sobre o comércio exterior brasileiro, o que pode também ter atuado, em ambas as pontas, para diminuir a competitividade externa das exportações brasileiras.

---

161 A primeira corrente é evidentemente mais disseminada na historiografia brasileira, sendo mesmo ideologicamente majoritária e dominante na bibliografia a esse respeito. Para alguns exemplos da segunda escola, ver os trabalhos de Nathaniel H. Leff, "Economic Development in Brazil, 1822-1913" e de Stephen Haber e Herbert S. Klein, "The Economic Consequences of Brazilian Independence", em Stephen Haber (Org.), *How Latin America Fell Behind*: Essays on the Economic Histories of Brazil and Mexico, 1800-1914 (Stanford: Stanford University Press, 1997), respectivamente p. 34-64 e 243-259.

162 Cf. Nathaniel H. Leff, *Subdesenvolvimento e desenvolvimento no Brasil*, v. II: Reavaliação dos obstáculos ao desenvolvimento econômico (Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1991), p. 82; os dados são retirados de Márcio Teixeira, "Public Finance in the Brazilian Empire" (Nova York: Columbia University, 1979), mimeo.

Em relação ao que foi definido como uma política de "concessões sem barganha"[163], aplicada quando dos primeiros tratados de comércio, a representação política, mais do que os responsáveis governamentais dos gabinetes da regência, tinha conseguido refrear o extremo liberalismo econômico – identificado por alguns autores a uma espécie de "ideologia do colonialismo"[164] – daqueles setores favoráveis ao livre-cambismo irrestrito. Mas o debate entre as correntes de opinião a respeito das virtudes respectivas do protecionismo e do livre-cambismo, jamais resolvido no plano teórico, continuou intenso durante todo o Segundo Reinado, ecoando aquele igualmente importante entre os metalistas e os papelistas a propósito da política monetária e testemunhando, finalmente, do caráter bastante pragmático e de fato muito pouco doutrinário das elites dirigentes do Império.

Afonso Celso, depois visconde de Ouro Preto, argumentava, no cargo de ministro da Fazenda, de forma pertinente em 1880:

> *Magnífica em teoria, a escola da livre permuta não pode deixar de ser apregoada e seguida por aqueles países cuja produção superior ao consumo carece de achar mercados francos em toda a parte. Mas, para os que se encontram nas condições do Brasil, adotada como regra invariável, importaria condenar-se a uma dependência e sujeição por vezes perigosa e entorpecer o próprio progresso. A livre concorrência pressupõe a igualdade de condições; a inferioridade a exclui e impossibilita. A esse respeito, parece-me que os exemplos do Velho Mundo não são os que mais nos convêm, sendo aliás certo que lá mesmo há quem*

---

163 A caracterização aparece, por exemplo, em diversos trabalhos do historiador Amado Luiz Cervo, no que seria uma antítese de um projeto de caráter nacionalista e industrializador.

164 A referência mais óbvia, nesse terreno, é o historiador marxista Nelson Werneck Sodré, mas também Caio Prado se inclina nesse sentido; ver, do primeiro, *Formação histórica do Brasil* (São Paulo: Brasiliense, 1962) e *História da burguesia brasileira* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967).

> *os combata e repudie. No sistema adotado pelos Estados Unidos, está o segredo de sua imensa prosperidade e é aí que devemos aprender*[165].

Deve-se, no entanto, tomar com uma certa circunspecção o relativo sucesso do protecionismo proclamado pelos poucos "industrializantes" *à la* List, tanto porque dificilmente poderiam ser encontrados numerosos representantes de uma suposta "burguesia industrial emergente". Muito embora certas pautas aduaneiras possam ter sido concebidas com o objetivo de proteger similares nacionais eventualmente existentes em alguns setores, as tarifas desempenharam, durante todo o Império (e também na República), um papel essencialmente fiscal, o que pode ser indiretamente confirmado pelo fato de que os direitos eram igualmente aplicados à exportação de mercadorias.

De fato, escrevendo em 1858, o historiador alemão Handelmann confirmava que

> *[...] os decretos de 1º de abril de 1808 e 11 de agosto de 1815, os quais franquearam a exploração de toda espécie de indústrias, ficaram até aqui sem o mínimo efeito. Em alguns ramos, na verdade, o governo tomou a frente com o seu exemplo, como seja com a fundação de uma indústria nacional do ferro, na qual empregou muito dinheiro e esforços; porém, o minguado resultado que colheu não convidou ninguém à imitação. Não está ainda o Brasil em condições para a atividade industrial [...] aqui só podem criar raízes, além dos ofícios manuais, os ramos de indústria que se relacionam intimamente com a lavoura; em todos os demais artigos, ainda muito tempo*

165 Programa de governo incluído no Relatório do ministro da Fazenda, de 27 de março de 1880, citado por Valentim F. Bouças, *História da dívida externa da União*, v. XV da Série Finanças do Brasil), 1ª Parte: 1824-1937 (Rio de Janeiro: Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda/Jornal do Comércio de Rodrigues & C., 1946), p. 83.

> *ficará dependente da importação estrangeira [...] Até aqui consiste, porém, a indústria nacional, que se procura, deste modo, artificialmente criar, em embriões quase que insignificantes, e já basta o exame das listas oficiais de importação e exportação para caracterizar o Brasil como estado inteiramente agrícola*[166].

De modo geral, as críticas acadêmicas à política comercial brasileira durante o regime imperial – não considerando aqui o caráter *ex post* da maior parte dessas avaliações e assumindo que tenha havido uniformidade e constância nessa política – oscilam, por vezes de forma contraditória, entre acusações de liberalismo e de protecionismo. De fato, a prática corrente das administrações sucessivas na área fazendária pode ter apresentado ambas as características, seja do ponto de vista de seus fundamentos *teóricos*, por influência das ideias dominantes no século XIX, seja por necessidade *prática*, do ponto de vista das necessidades de recursos fiscais para o Tesouro. Em outros termos, a política comercial, como de resto a política econômica *tout court*, foi essencialmente pragmática, o que pode ser confirmado, na questão específica das tarifas alfandegárias, por estudos empíricos que validam uma flexibilidade notável nos níveis adotados. Com efeito, numa comparação transtemporal dessas alíquotas tarifárias, em amostragem válida para o período 1860-1889, Buescu verificou uma incidência média do imposto de 22% para as matérias-primas, de 9% para os equipamentos e de 45% para os produtos manufaturados. Como ele mesmo diz, "pode-se retrucar que era um protecionismo insuficiente, mas não se pode negar a sua existência"[167].

---

166 Cf. Heinrich Handelmann, *História do Brasil*, v. II, nota 162 (4ª ed. Belo Horizonte/São Paulo: Itatiaia/Edusp, 1982; edição original, 1860), p. 182-183.

167 Cf. Mircea Buescu: "Uma reavaliação da política econômica do Segundo Reinado", em *Brasil: problemas econômicos e experiência histórica* (Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1985), p. 225.

Segundo um outro tipo de interpretação, os insucessos no sentido de desenvolver a produção industrial no Império se deveram menos a políticas macroeconômicas governamentais eventualmente inoperantes ou inócuas do que a problemas de ordem essencialmente técnica:

> *[...] os obstáculos em que se anulou a clarividência de d. João VI e se quebrou a férrea energia dessa figura singular que foi o visconde de Mauá, estavam menos na mentalidade agrária da época, na ausência de uma política imperial de proteção às indústrias, no regime tarifário de caráter estritamente fiscal, do que na falta de combustíveis, na dificuldade de acesso às minas de ferro, na escassez de mão de obra, nas grandes distâncias e na extrema insuficiência dos meios de transporte*[168].

Sem descurar esses fatores, parece claro, também, que elementos propriamente sociais e culturais – a ausência de estruturas de inovação e de disseminação de progressos técnicos, por exemplo, ou a insuficiência gritante do aparato educacional de base, quando não a própria manutenção de um sistema agromercantil de base escravocrata – pesaram consideravelmente no processo que já foi chamado de "desenvolvimento do subdesenvolvimento brasileiro". Fatores institucionais como a inexistência prática de uma "opção pelo mercado" e, ao contrário, uma preferência atávica pela regulação estatal das atividades econômicas também atuaram poderosamente para diminuir o ímpeto e de fato para impedir o desenvolvimento de uma cultura industrial no país. Muitos autores não deixaram de notar o quadro legal extremamente desfavorável, mesmo no auge do Segundo Reinado, ao desenvolvimento do espírito empreendedor ou à

168 Cf. Fernando de Azevedo, *A cultura brasileira*: introdução ao estudo da cultura no Brasil (6ª ed. Rio de Janeiro/Brasília: Editora da UFRJ/Editora da UnB, 1996), p. 104.

multiplicação de fontes de financiamento, na medida em que subsistiam barreiras importantes à constituição de empresas ou ao estabelecimento de uma rede de casas bancárias suscetível de financiar o esforço industrializador[169]. A classe diplomática não pode, contudo, ser tida como responsável pela manutenção desses obstáculos ou ser cobrada pela ausência de uma "ética calvinista" nos meios governamentais ou privados. De resto, ela estava mais próxima do mercantilismo tradicional da cultura lusa do que do industrialismo típico do capitalismo manchesteriano.

De uma forma geral, os problemas de política comercial ocuparam a diplomacia mais na primeira do que na segunda metade do Império, quando o instinto defensivo tinha sido consagrado nos poucos tratados existentes nessa área. O protecionismo aduaneiro encontrava muito pouca receptividade nas concepções doutrinárias da elite política – e, portanto, diplomática – e, de resto, escassa correspondência com a realidade econômica do país. Com efeito, o Brasil era possuidor de uma "indústria" em estado embrionário, que só conseguiu se desenvolver uma vez abolido de vez o instituto da escravidão e impulsionada decisivamente a imigração estrangeira. A historiografia é concorde em assumir a existência de um primeiro impulso industrializador consequente apenas no final do século, quando tem início no país o regime republicano.

A diplomacia brasileira, aqui incluída a categoria funcional ainda mais numerosa dos agentes consulares, participou desse debate com as armas de que dispunha: a observação externa e a informação de boa qualidade, consignada em inúmeros ofícios

169 Ver "Financial Markets and Industrial Development: a Comparative Study of Government Regulation, Financial Innovation, and Industrial Structure in Brazil and Mexico, 1840-1930", em Stephen Haber (Org.), *How Latin America Fell Behind*: Essays on the Economic Histories of Brazil and Mexico, 1800--1914 (Stanford: Stanford University Press, 1997), p. 146-178. Stephen Haber fala, por exemplo, das políticas públicas destinadas a restringir a ampliação do sistema bancário, bem como dos regulamentos imperiais desencorajando a incorporação de sociedades por ações e mesmo de responsabilidade limitada, todas dependentes de autorização especial.

remetidos à Secretaria de Estado, sobre as medidas de caráter comercial e industrial que os países mais influentes no plano internacional adotavam em suas políticas internas e externas. Os exemplos, na *primeira fase* do Segundo Reinado, eram quase todos em favor do livre-cambismo: proclamação unilateral do *free-trade* pela Grã-Bretanha em 1849, depois da supressão dos direitos sobre a importação de cereais; tratado de livre-comércio entre a França e a Grã-Bretanha em 1860 (dito Cobden-Chevalier), lei francesa de 1867 favorecendo o capitalismo financeiro e industrial, multiplicação das feiras industriais e exposições universais nos países avançados, inserção (embora forçada) do Japão e da China no comércio internacional, abertura do canal de Suez e intensificação do intercâmbio comercial com o Oriente, acabamento do Zollverein alemão, política de moderado protecionismo alfandegário nos Estados Unidos de antes da Guerra de Secessão[170].

Desenvolvimentos ulteriores, ligados às crises e à depressão nos anos 1880, reverteriam, na maior parte dos países industrializados, essas décadas de liberalização e de otimismo capitalista. A partida na guerra comercial foi dada pela Tarifa de Bismarck, em 1879, seguida pouco depois por diversos outros países do continente. Ainda assim, em 1887, os Estados Unidos planejavam uma moderada desescalada tarifária, como, aliás, a própria Itália industrialmente emergente. A Grã-Bretanha e alguns outros pequenos países comerciantes (Bélgica, Países Baixos) continuaram, pelo resto do século, a desempenhar o papel de, na expressão de Paul Bairoch, "ilhas liberais" na maré montante do protecionismo comercial.

---

170 Cf. Daniel Verdier, *Democracy and International Trade*: Britain, France and the United States, 1860-1990 (Princeton: Princeton University Press, 1994), p. 70. Como consignado por esse pesquisador, "entre 1846 e 1860, os Estados Unidos se moveram em direção ao livre-comércio no mesmo ritmo em que o tinha feito a Grã-Bretanha, mas a Guerra Civil reverteu essa tendência".

A guerra comercial entre países industrializados atingia o Brasil de forma apenas moderada já que suas exportações de manufaturados eram praticamente inexistentes, muito embora, por razões igualmente fiscais ou de proteção à produção colonial, vários deles também taxassem pesadamente os artigos primários exportados pelo Brasil. Assim, a diplomacia comercial brasileira e a política oficial de "promoção das exportações" dirigem-se, cada vez mais, para a negociação – geralmente sob promessa de reciprocidade – de reduções pontuais sobre as tarifas específicas aplicadas aos principais produtos da pauta exportadora do país.

A geografia do comércio exterior brasileiro também conhece modificações no final do Império. Os volumes globais das relações comerciais do Brasil com os países de maior intercâmbio, entre o final dos tratados "desiguais" da primeira metade do século e a era de preferências "seletivas" de princípios do século XX, podem ser conferidos na Tabela 8.3, pela qual se pode constatar o já referido predomínio econômico da Grã-Bretanha, mas um avanço progressivo dos demais parceiros comerciais. Com efeito, as exportações britânicas ocupavam, em 1843, quase a metade das compras externas brasileiras, proporção que cai a menos de um terço em 1901, ao mesmo tempo em que a Alemanha mais que dobrava sua participação nas importações do Brasil. Os Estados Unidos, por sua vez, mantiveram, *grosso modo*, sua parte no total importado pelo Brasil, mas, já no final do século, tornam-se o mercado de destino de mais de 40% das exportações brasileiras, basicamente compostas por café e borracha.

Os movimentos erráticos do intercâmbio comercial com alguns países podem ser em parte imputáveis às políticas comerciais protecionistas, às preocupações fiscalistas e às orientações "colonialistas" de alguns deles, mas a flutuação dos preços das principais matérias-primas exportadas pelo Brasil e as variações cambiais podem explicar igualmente as oscilações nos

valores do comércio. As questões de política comercial tornam--se cruciais à medida que a cláusula relativamente uniforme de nação mais favorecida vigente na primeira fase do período aqui examinado vai cedendo espaço a interpretações limitadas e condicionadas desse princípio.

Em todo caso, recuando no tempo para meados do século XIX, a diplomacia brasileira tinha em sua agenda de trabalho outras questões mais preocupantes do que a política comercial. Os problemas da captação de recursos externos para paliar os desequilíbrios orçamentários ou apoiar investimentos econômicos, bem como o da mão de obra em seu sentido amplo – que se manifestou em primeiro lugar na espinhosa questão diplomática da abolição do tráfico, depois na da promoção da imigração – foram outras importantes vertentes de atuação da diplomacia econômica. Como atuou o estamento diplomático brasileiro nessas questões?

Quadro 8.1
Evolução da estrutura tarifária e da política comercial, 1808-1889

Data	Tarifa	Características
		Brasil português
1808 (28.01)	Carta-Régia de d. João	Imposto *ad valorem* de 24%; mercadorias ditas "molhadas" (vinhos, aguardentes, azeites...) pagariam o dobro de direitos.
1808 (11.06)	Decreto	Direitos de importação de 16% para mercadorias portuguesas; estrangeiras transportadas em navios portugueses 19%.
1809 (28.01)	Alvará	Isentou de direitos no Brasil os gêneros que já tivessem pago imposto de importação nas alfândegas de Lisboa e do Porto.
1810 (19.02)	Tratado de comércio c/ Grã-Bretanha	Mercadorias britânicas pagariam o direito único de importação de 15% *ad valorem* (as portuguesas continuaram sujeitas ao imposto de 16%).
1818 (25.04)	Alvará	Equiparação das mercadorias portuguesas às inglesas, isto é, pagando 15% de direitos; mesmo tratamento é concedido às mercadorias estrangeiras importadas em navios portugueses.
		Brasil independente
1828 (24.09)	Bernardo de Vasconcellos	Direitos de importação de quaisquer mercadorias e gêneros estrangeiros são taxados uniformemente em 15%, sem distinção de procedência, eliminando-se a vantagem concedida à G-B.
1844 (12.08)	Alves Branco	Sistematizou a nomenclatura em 2.919 artigos; correção da base *ad valorem* com cotas específicas, elevando os direitos para 30% na média, com picos de 30, 40 e 60%; alguns artigos taxados entre 2 e 25%, conforme a conveniência.
1857 (28.03)	Souza Franco	Revisão da tarifa anterior; direitos específicos de várias classes de mercadorias foram reduzidos para não prejudicar o comércio importador.
1857 (26.08) 1858 (28.03)	Decretos Maurício Wanderley	Ajustes na tarifa, para beneficiar a agricultura e isentar o carvão mineral de direitos, para permitir o desenvolvimento das comunicações e da indústria.
1860 (03.09)	Silva Ferraz	Nova classificação, com 1.500 artigos subdivididos em 4.333 itens, dos quais 3.968 sujeitos a tarifas fixas, 236 *ad valorem*, 25 livres e 7 proibidos.

continua

conclusão

Data	Tarifa	Características
1869 (22.05)	Itaboraí	Tarifas protecionistas de 30 a 40% em geral; cobrança de 15% pelo valor legal do ouro, para preservar as rendas públicas.
1874 (31.03)	Rio Branco	Uniformização dos direitos adicionais em 40%; isenção geral para máquinas e insumos benéficos às atividades agrícolas.
1879 (22.11)	Assis Figueiredo	Ajuste nas tarifas protecionistas, com redução de direitos nas importações nas fronteiras sulinas para evitar o contrabando.
1881 (31.12)	Saraiva	Classificação das mercadorias em 35 classes e 1.129 artigos, alterações próximas dos níveis da Tarifa de 1874.
1887 (22.04)	Belisário de Souza	Revisão completa da classificação dos artigos e dos valores das mercadorias, num sentido protecionista: taxa de 60% nos direitos adicionais; imposto de expediente de 5% a gêneros que entravam em franquia.
1889 (26.01)	João Alfredo	Aplicação de tarifa móvel, acompanhando a variação do câmbio; reforçou a cobrança de direitos nos gêneros com similar nacional.

Fontes: A. Bandeira de Mello, *Politica Commercial do Brasil;* Peláez-Suzigan, *História Monetária do Brasil*; Oliveira Lima, *O Império Brasileiro*.

Tabela 8.2
Estrutura fiscal do comércio exterior, 1831-1885

Período	Direitos de importação (M) em % do valor das Ms	Direitos de M e X como % das Ms
1831-40	15	20
1841-50	24	30
1851-60	26	29
1861-70	27	36
1871-80	36	47
1881-85	39	48

Fonte: Nathaniel H. Leff, *Subdesenvolvimento e Desenvolvimento*, vol. II, p. 82.

Tabela 8.3
Comércio exterior com países de maior intercâmbio, 1843-1901
(valor em £)

Grã-Bretanha				
Ano	Importações	% s/ total	Exportações	% s/ total
1843	2.739.778	48,4	1.277.736	27,9
1853	5.317.007	53,2	2.820.239	35,5
1863	5.563.843	51,2	5.068.781	37,7
1873	8.416.130	51,5	8.297.863	36,9
1901	6.709.338	31,3	5.259.667	12,9
França				
Ano	Importações	% s/ total	Exportações	% s/ total
1843	679.583	12,0	275.676	6,0
1853	1.352.055	13,5	495.376	6,1
1863	2.014.777	18,5	1.692.991	12,6
1873	2.380.553	14,6	1.959.685	8,7
1901	1.713.060	8,0	4.761.907	11,7
Estados Unidos				
Ano	Importações	% s/ total	Exportações	% s/ total
1843	665.062	11,7	758.778	16,5
1853	848.335	8,5	2.649.817	32,4
1863	662.422	6,1	1.672.277	12,5
1873	915.293	5,6	6.592.526	29,3
1901	2.659.237	12,4	17.462.650	43,0

continua

Alemanha				
Ano	Importações	% s/ total	Exportações	% s/ total
1843	277.575	4,9	539.176	11,7
1853	587.273	5,9	407.937	5,0
1863	589.538	5,4	553.590	4,1
1873	1.116.816	6,8	1.716.487	7,6
1901	2.012.651	9,4	6.014.842	14,8
Portugal				
Ano	Importações	% s/ total	Exportações	% s/ total
1843	453.167	8,0	344.930	7,5
1853	658.597	6,6	342.900	4,2
1863	653.874	6,0	844.249	6,3
1873	1.302.917	8,0	1.388.673	6,2
1901	1.386.820	6,5	244.549	6,0
Países da Bacia do Prata*				
Ano	Importações	% s/ total	Exportações	% s/ total
1843	380.115	6,7	262.048	5,7
1853	555.612	5,6	258.661	2,2
1863	728.950	6,7	564.659	4,2

continua

* Confederação Argentina, Uruguai e Paraguai

Argentina				
Ano	Importações	% s/ total	Exportações	% s/ total
1873	350.841	2,2	699.911	3,1
1901	2.892.932	13,5	907.719	2,2
Bélgica				
Ano	Importações	% s/ total	Exportações	% s/ total
1843	71.823	1,3	106.562	2,3
1853	184.366	1,8	185.166	2,3
1863	110.477	1,0	114.422	0,8
1873	384.394	2,3	305.306	1,4
1901	491.703	2,3	893.793	2,2
Espanha				
Ano	Importações	% s/ total	Exportações	% s/ total
1843	96.062	1,7	34.180	0,7
1853	85.268	0,8	68.580	0,8
1863	203.308	1,9	259.094	1,9
1873	270.295	1,6	169.429	0,7
1901	153.156	0,7	61.981	0,1

continua

conclusão

Itália				
Ano	Importações	% s/ total	Exportações	% s/ total
1843	87.753	1,5	142.976	3,1
1853	76.695	0,8	130.988	17,1
1863	64.445	0,6	62.582	0,5
1873	79.505	0,5	112.849	0,5
1901	816.667	3,8	378.171	0,9
Holanda				
Ano	Importações	% s/ total	Exportações	% s/ total
1843	7.261	0,1	24.909	0,5
1853	9.144	0,1	15.773	0,2
1863	14.358	0,1	12.933	0,1
1873	12.712	0,1	97.427	0,4
1901	129.484	0,6	1.978.695	4,9

Fonte: IBGE, *Séries Estatísticas Retrospectivas*, vol. 3, 1987, p. 76-83.

Parte III
Diplomacia financeira: a hegemonia britânica

Capítulo IX
Diplomacia da dívida: o financiamento externo do Estado

Todos os Estados na infância de seus Governos precisam de meios pecuniários para o desenvolvimento de seus recursos: a quantidade destes meios convém que seja proporcionada à indústria dos habitantes, sua agricultura e comércio, cujo principal impulso provém da energia do Governo. Alguns Negociantes e Banqueiros de Londres, convencidos do eminente poder e grandeza a que há de chegar o Império do Brasil, não só pela fecundidade de seu solo e riqueza de suas minas, como pela indústria dos habitantes e vantajosa posição comercial, e outrossim possuídos do verdadeiro interesse pelo feliz resultado da Causa Gloriosa em que se acha empenhado, resolveram oferecer os seus serviços ao Governo, propondo-lhe o Empréstimo de dous milhões e quinhentas mil Libras esterlinas [...]. [Edouard Oxenford, negociante em Londres, *Proposta para se abrir um empréstimo a favor do Governo de sua majestade o Imperador do Brasil* (1823)]

> *En 1824, le Brésil n'ayant pu satisfaire à des obligations qu'il avait contractées envers une autre maison de Londres, Nathan [Rothschild] intervint, à la grande satisfaction des hommes d'État britanniques et endossa les engagements du Brésil; d'autre part, en 1829, il conclut un emprunt de 800.000 livres avec le nouvel État impérial. Cela permit au Brésil de mettre de l'ordre dans ses finances et ce ne fut pas non plus une mauvaise affaire pour Nathan. Cependant, ces emprunts entachés de libéralisme devaient contrarier les puissances conservatrices et engendrer aussi de graves difficultés parmi les cinq frères [...] Le fait est que les frères Rothschild s'adonnaient à toutes les transactions imaginables et qu'on s'addressait à eux pour toutes sortes de services*.* [Egon Corti, *La maison Rothschild,* I (1929)]

* "Em 1824, não podendo o Brasil atender às obrigações que ele havia contraído junto a uma outra casa de Londres, Nathan [Rothschild] interveio, para grande satisfação dos homens de estado britânicos, e endossou os contratos do Brasil; por outro lado, em 1829, ele realizou um empréstimo de 800 mil libras para o novo estado imperial. Isto permitiu ao Brasil colocar suas finanças em ordem e não foi, tampouco, um mau negócio para Nathan. Entretanto, esses empréstimos, tingidos de liberalismo, deviam contrariar as potências conservadoras e também criar graves dificuldades entre os cinco irmãos [...] O fato é que os irmãos Rothschild se entregavam a todo tipo de transações imagináveis e eles eram requisitados para todos os tipos de serviços" (tradução do autor).

"País sem capitais, o Brasil estava forçosamente destinado a ser um país vivendo financeiramente de empréstimos"[171]. Com efeito, inúmeros empréstimos foram contraídos ao longo do período imperial, sendo três no Primeiro Reinado, um durante as regências e treze durante o Segundo Reinado, num total de dezessete operações externas, ou seja, uma a cada quatro anos aproximadamente. A quase totalidade desses empréstimos foi, sob instruções das autoridades fazendárias, negociada pelos diplomatas brasileiros lotados em Londres junto a banqueiros privados da City, majoritariamente a Casa Nathan Mayer Rothschild e irmãos, como ilustrado pelas duas transcrições acima. Não foi incomum o pagamento de comissões sobre os empréstimos, muitas vezes em caráter informal, outras oficialmente, a esses diplomatas temporariamente convertidos em "agentes da Fazenda nacional", prática julgada moralmente aceitável, senão tolerada como inevitável. Ela foi em diversas ocasiões justificada em virtude dos trabalhos de preparação, escrituração e registro dos vários papéis envolvidos em cada operação financeira.

Os contratos da dívida pública externa do Brasil implicavam a emissão de títulos com desconto imediato em relação a seu valor de face – daí a designação de "tipo 75", "tipo 85", "95", etc., ou seja, deságios de 5 a 15% em média, tendo havido mesmo um empréstimo a 52%, declarado "ruinoso" –, o que resultava, evidentemente, em entradas efetivas de recursos em divisas substancialmente menores do que aquelas registradas a título de valor nominal; dois contratos, surpreendentemente, foram feitos a 100% de seu valor real, mas, longe de representar uma situação excepcionalmente positiva e favorável do crédito externo do Brasil, eles se destinavam, o primeiro, de 1825, a incorporar o famoso "empréstimo português da independência" e o segundo, de 1859,

171 Assim começa o capítulo pertinente, "O Império e as finanças", em Manoel de Oliveira Lima, *O Império brasileiro*: 1822-1889 (Brasília: Editora da UnB, 1986), p. 157.

tão simplesmente a resgatar aquele "ruinoso" de 1829. Os juros, sempre fixos, situavam-se na faixa de 4,5 a 5% ao ano, liquidados em pagamentos semestrais, sendo as operações contraídas pelo prazo habitual de trinta anos, sem nenhum tipo de carência. Até 1852, todos os contratos de empréstimo especificavam como garantia as rendas aduaneiras do país, cláusula eliminada no restante dos contratos negociados sob o regime imperial[172].

A realidade é que, como assentiu o mais importante homem de negócios do Brasil imperial, o Brasil "tomando lugar no congresso das nações, ao separar-se da mãe pátria, achou-se em presença de necessidades financeiras de caráter indeclinável e urgente"[173]. Essas necessidades, como também reconheceu Mauá, foram constantes no decorrer do século XIX, gerando um fluxo em contrapartida sempre crescente. Desse fato, os desembolsos a título de juros e amortizações foram constantes ao longo de todo o período estudado, passando progressivamente de uma média de 350 mil libras anuais até meados do século para uma faixa de 1 milhão de libras a partir da Guerra do Paraguai e aumentando para mais de 2 milhões no final do Império. As informações disponíveis sobre entradas efetivas de capital e sobre o serviço da dívida no decorrer dos 67 anos de governos monárquicos, tal como compiladas por especialista da área[174], estão consignadas na Tabela 9.1.

A motivação principal das operações contratadas de financiamento externo foi, obviamente, o crônico desequilíbrio

---

172 Cf. F. T. de Souza Reis, "Dívida do Brasil, pública e privada", terceira tese oficial apresentada à 6ª seção (História econômica) do Primeiro Congresso de História Nacional (1914), em *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, tomo especial, Parte IV, Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1916, p. 621-622.

173 Cf. Irineu Evangelista de Sousa, visconde de Mauá, "O meio circulante do Brasil" (1878), em *Autobiografia* (Rio de Janeiro: Zélio Valverde, 1942), p. 313.

174 Cf. Marcelo de Paiva Abreu, "A dívida pública externa do Brasil, 1824-1931", em *Estudos Econômicos*, v. 15. n. 2, São Paulo, IPE/USP, maio-agosto 1985, Tabela 3: "Dívida pública externa brasileira: entrada de recursos e serviço, 1824-1987", p. 171-172.

das contas públicas brasileiras, numa situação de virtual impossibilidade de obtenção de recursos internos em nível adequado, salvo pela via inflacionária de emissões irresponsáveis de títulos da dívida pública. A dívida externa passou de cerca de 4 milhões de libras esterlinas em 1850 para 30 milhões no final do Império e seu serviço (basicamente juros) passou a representar, junto com o da dívida interna, uma proporção crescente do orçamento, como se pode constatar na Tabela 9.2. Essa situação de desequilíbrio era histórica e antecedia a independência do país, pois que continuando a mesma prática de emissões irresponsáveis inauguradas sob a égide do primeiro Banco do Brasil, financiador quase que obrigatório do Tesouro (ou, mais precisamente, da própria Casa Real). Até sua instituição, o Brasil apenas conhecia as moedas metálicas, inclusive as de prata, em parte contrabandeadas das regiões platinas. O Banco do Brasil traz ao meio circulante do Brasil a inovação do papel fiduciário e bancário, de curso forçado, ainda que conversível em ouro ou prata nesse primeiro período, o que nem sempre foi o caso depois da autonomia política. De fato, desde a independência, o papel-moeda inconversível ficou sendo a moeda circulante do Brasil, até praticamente a experiência da Caixa de Conversão – também conhecida por *currency board* – na República Velha.

A rigor, os contratos de empréstimo efetuados no período imperial – e depois – com os banqueiros londrinos não conformariam, *stricto sensu*, um assunto diplomático no sentido clássico da palavra, pois que, simples objetos de direito comercial entre um agente de direito público, o estado brasileiro, e credores privados não se revestiriam das características intrínsecas próprias aos instrumentos típicos das relações internacionais. Aliás, no extenso e minucioso manual de Cardoso de Oliveira sobre os "atos diplomáticos" do Brasil, não figura menção alguma aos acordos relativos à dívida pública oficial, tão somente àqueles instrumentos bilaterais que oficializaram

a posição do país enquanto credor externo, no caso, junto às repúblicas do Prata[175]. Tendo em vista, contudo, a importância desses acordos para a inserção econômica internacional do Brasil, bem como sua interface inevitável com as demais políticas públicas, não há como negar a existência de uma diplomacia da dívida em fases ainda incipientes da formação do estado brasileiro e das próprias relações econômicas externas do país.

Com efeito, o próprio negociante britânico, Edouard Oxenford, quem primeiro fez uma proposta para a concessão de um empréstimo ao Brasil, alertava o imperador sobre os aspectos solenes do contrato:

> *O Governo de S. M. o Imperador do Brasil, querendo formar um sistema de Dívida fundada, a fim de ter cabedais disponíveis para socorrer às necessidades públicas, há de desejar sem dúvida evitar os erros em que caíram outros Governos [ele se referia à Espanha, Rússia e Portugal, entre outros], e estabelecer seu sistema sobre os mais sólidos princípios"*[176]*. Quais seriam esses princípios e sob quais condições estavam os ditos negociantes e banqueiros londrinos dispostos a ceder qualquer soma ao Governo brasileiro?*
>
> *[...] o principal [desses judiciosos princípios é] a inviolabilidade da boa-fé nacional, absolutamente indispensável em operações de finanças; e como esta dependa do caráter da Nação, lembrarei o axioma fundado na propensão que tem o espírito humano para a imitação e vem a ser que as pessoas*

175 Ver José Manuel Cardoso de Oliveira, *Atos diplomáticos do Brasil, tratados do período colonial e vários documentos desde 1493*, 2 vols. (Rio de Janeiro: Typ. do Jornal do Commercio, 1912); (edição fac-similar. Brasília: Senado Federal, 1997) Coleção Memória Brasileira, *passim*.

176 Ver *Exposição do Estado da Fazenda Pública*, pelo ministro Manoel Jacinto da Gama, em 26 de setembro de 1823 (Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1823), Anexo nº 13, "Proposta para se abrir um Empréstimo de £ 2:500$000 a favor do Governo de Sua Majestade o Imperador do Brasil, feito por Edouard Oxenford, Negociante de Londres", p. 71-76.

que estão à testa do Governo podem influir poderosamente nos costumes, hábitos e moralidade dos Povos. O Governo do Brasil deve atender particularmente a esta reflexão, considerando que o de Portugal, por não merecer confiança o seu crédito, não pôde contrair em Londres o Empréstimo da módica soma de um milhão de libras esterlinas [...]"

Passemos a tratar das condições do Empréstimo oferecido: requer-se:

1º Que o Governo de S. M. o Imperador do Brasil guarde inviolavelmente a fé prometida.

2º Que o Empréstimo seja confirmado por um acto solene do Governo imperial, e que fará parte da Lei do Império, bem como se pratica em Inglaterra, França e outros estados.

3º Que a soma aplicada ao pagamento do juro, de seis em seis meses, me seja entregue regularmente, como Agente do Governo imperial em Londres, devendo este juro ser pago ali aos proprietários em moeda, sem desconto algum.

4º Que à imitação de quase todos os Estados que contraem empréstimos, se estabeleça uma Caixa de Amortização, segundo princípios tais que assegurem aos proprietários a certeza dos pagamentos do Empréstimo[177].

Como, em que condições e com quais objetivos foram negociados os contratos da dívida externa brasileira no decorrer do período imperial? Que papel desempenhou a diplomacia profissional nessa área? Como se insere esse capítulo específico – nem sempre o mais glorioso ou o mais transparente – da diplomacia econômica no quadro mais geral das relações econômicas internacionais do Brasil?

177 *Ibid.*, p. 72.

9.1 Desequilíbrio fiscal e financiamento externo

Tão logo foi consumada a independência do país, o primeiro ato de diplomacia econômica da emergente chancelaria brasileira seria, não a negociação de novos tratados de "comércio, amizade e navegação" com as potências amigas, mas, de forma apropriada, a contratação de um empréstimo externo para financiar as despesas do novo estado. Essa foi a solução encontrada para cobrir os gastos incorridos com o pagamento das tropas e o armamento dos primeiros vasos de guerra e aqueles necessários à reorganização do aparelho estatal. No momento da partida de d. João VI do Brasil, o estado da fazenda pública indicava um passivo de 9.800 contos de réis, quantia que o Tesouro público não poderia sequer pensar em honrar e que o primeiro Banco do Brasil, credor do governo em quase 5 mil contos e em situação de pré-insolvabilidade, não poderia mais cobrir, a não ser pela emissão de papel-moeda sem valor[178].

Para remediar tal inconveniente, decreto de 30 de julho de 1822, assinado pelo príncipe regente, autorizou um empréstimo interno, no valor de 400 contos de réis, a juros de 6% ao ano e com prazo de dez anos, com garantia dada pelas rendas da província do Rio de Janeiro, que o ministro da Fazenda, Martim Francisco, conseguiu fazer subscrever pelos comerciantes e capitalistas da cidade[179]. Esse "empréstimo da independência" conseguiu paliar por um certo tempo a situação caótica das finanças públicas da nação emergente, mas a própria pressão por numerário, então praticamente inexistente, constituía fator de permissividade monetária.

Entretanto, mesmo recorrendo-se às emissões fiduciárias e à constante recunhagem de moedas (com lucro para o governo),

178 O primeiro Banco do Brasil, criado em 1808, foi efetivamente liquidado em 1829, recebendo seus acionistas 90% do valor nominal por eles integralizado como capital.

179 Cf. Valentim Bouças, *História da dívida externa da União, 1ª Parte*: 1824-1937 (Rio de Janeiro: Secretaria do Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, 1942) Série Finanças do Brasil, p. 21.

o primeiro orçamento do Brasil independente, com uma receita estimada em menos de 4 mil contos de réis e despesas avaliadas em quase 5 mil contos, apresentava-se em forte desequilíbrio. Decreto de dezembro de 1822 tinha suprimido a taxa de 16% de que gozava o comércio português, cujos produtos passaram a ser gravados à tarifa normal de 24%; estabeleceu-se, além disso, taxa de 2% sobre a exportação de mercadorias nacionais, dízimos sobre o café, o açúcar e várias outras modalidades de sisas e impostos, reduzindo-se por outro lado a 15% os direitos de importação de mercadorias trazidas em navios de propriedade de brasileiros, medida destinada a estimular a marinha mercante do Império recém-inaugurado[180]. Entretanto, a reorganização das finanças públicas não bastou, apenas ela, para procurar fontes de recursos ao estado ameaçado. O ministro da Fazenda declarava em setembro de 1823 que não havia tempo a perder "quando se trata de prover o Tesouro Nacional de modo que se possam pôr em prática as operações que se julgarem necessárias [...] na melindrosa situação em que nos achamos: não temamos contrair empenhos [isto é, empréstimos estrangeiros], quando se trata de salvar a nação brasileira e firmar sua independência"[181].

Assim foi feito: decreto de 5 de janeiro de 1824 mandava contrair na Europa um empréstimo de 3 milhões de libras esterlinas, sendo dadas em garantia as rendas das alfândegas do Rio de Janeiro; decreto do dia 8 seguinte fixava os ordenados dos plenipotenciários nomeados para essa importante comissão na praça de Londres: o tenente general Felisberto Caldeira Brant Pontes, futuro marquês de Barbacena, e o conselheiro Manoel Rodrigues Gameiro Pessoa,

180 Ver Guilherme Deveza, "Política tributária no período imperial", em Sérgio Buarque de Holanda (Org.), *História geral da civilização brasileira*, tomo II, v. 4 (São Paulo: Difel, 1974), p. 61-62.

181 *Exposição do Estado da Fazenda Pública*, 1823, *apud* Claudionor de Souza Lemos, Dívida externa: análise, legislação e documentos elucidativos (Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1946), p. 3-4.

visconde de Itabaiana[182]. O empréstimo foi efetivamente contraído em agosto de 1824, a primeira parcela contratada à razão de 75%, junto às Casas Bazett, Tarquhard, Crawford & Co., Fletcher Alexandre & Co. e Thomas Wilson & Co., todos negociantes na cidade de Londres, por um valor real de 1 milhão de libras esterlinas; a outra parte, de 2 milhões, o foi à razão de 85%, junto a Nathan Mayer Rothschild, em janeiro de 1825. As condições do empréstimo, ou seja, seu custo de mercado, estipulavam juros de 5% ao ano, 1% de amortização e comissão de 4% pela negociação. Considerando-se o preço da emissão, 75 e 85 respectivamente, o valor total do empréstimo foi de £ 3.686.200, gerando um compromisso anual de £ 221.172 com o serviço da dívida.

A dívida externa brasileira seria ainda acrescida, pouco depois, em virtude dos compromissos decorrentes da chamada convenção secreta adicional ao tratado de agosto de 1825, pelo qual Portugal reconheceu a independência do Brasil: este assumiu a responsabilidade do empréstimo de £ 1.400.000 contraído por Portugal em Londres, em outubro de 1823, devendo ainda pagar mais uma quantia de £ 600 mil, em espécie, ao soberano português. No total, pois, as obrigações externas do Brasil elevavam-se a mais de 5 milhões de esterlinos em 1825, passando o serviço com juros e amortizações desses dois empréstimos a representar um compromisso anual de £ 300 mil aproximadamente[183].

182 Ver *Coleção das leis do Império do Brasil de 1824* (Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1886), parte 2, p. 1-2. Caldeira Brant e Gameiro Pessoa tinham sido designados por José Bonifácio, em setembro de 1822, ainda antes da independência, como encarregados de negócios respectivamente junto aos reinos da Grã-Bretanha e da França; ver a propósito Ministério das Relações Exteriores, *Arquivo diplomático da Independência* (Brasília: Senado Federal, 1972; edição fac-similada da edição de 1922), cf. p. 44: "Plenos poderes de Brant e Gameiro".

183 Como comparação, poder-se-ia citar o valor de 4,6 milhões de libras esterlinas para as exportações totais do Brasil em 1825; cf. Nathaniel H. Leff, *Subdesenvolvimento e desenvolvimento*, 2 vols. (Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1991), p. 278, que cita dados convertidos a partir de Oliver Ónody, *A inflação brasileira, 1820-1958* (Rio de Janeiro: s.e., 1960), p. 279.

Este parece ter sido o começo da longa história da dívida externa do Brasil, capítulo dos mais melancólicos de suas relações financeiras externas, que compreende ainda o aporte de investimentos diretos estrangeiros e a condição do Brasil como credor, papel menos relevante e pouco lembrado no conjunto dos temas de política econômica externa. Dessas três questões de natureza econômica, a da tomada de empréstimos externos é evidentemente a mais importante e aquela na qual a diplomacia brasileira exerceria um papel importante, como a de um verdadeiro agente do Tesouro brasileiro, antes mesmo do Ministério da Fazenda constituir formalmente seu delegado em Londres. Como disse numa ocasião Eduardo Prado: "O ministro do Brasil em Londres era muito mais acreditado junto a St. Swithin's Court [o local da casa bancária Rothschild na City] do que junto a St. James Court"[184].

9.2 Os empréstimos estrangeiros e a espiral do endividamento

A situação financeira do Brasil não melhorou substancialmente com os empréstimos de 1824-1825, pois que, pouco depois, as amortizações deixaram de ser feitas e o país necessitou tomar novo empréstimo na praça londrina para honrar seus compromissos externos[185]. Efetivamente, em 1827, a dívida interna já se elevava a 31 mil contos, ao mesmo tempo em que o Banco do Brasil, que sempre tinha emitido além de suas garantias, continuava a produzir dinheiro sem lastro metálico. Como relata Oliveira Lima:

---

184 Segundo as *Memórias*: *estas minhas reminiscências* de Manuel de Oliveira Lima (Recife: Secretaria de Cultura, Turismo e Esportes, 1986) e citado em Renato de Mendonça, *Um diplomata na corte de Inglaterra*: o barão de Penedo e sua época, nº 219 da Coleção Brasiliana (São Paulo: Nacional, 1942), p. 412-413.

185 Cf. J. Pandiá Calógeras, *A política monetária do Brasil*, nº 18 da Coleção Brasiliana (São Paulo: Nacional, 1960), p. 51. Segundo Calógeras, os empréstimos de 1824-1825 serviram "para remunerar missões diplomáticas e outras, [deles] restando somente £ 600 mil que entraram no Banco do Brasil e tiveram a mesma sorte dos outros fundos metálicos".

> *Impressionada com esse estado de coisas, a Assembleia Legislativa ordenava a liquidação do Banco do Brasil, após haver-se severamente manifestado desde sua instalação em 1826 contra as comissões ousadamente embolsadas pelos diplomatas de negócios que eram convidados a restituir as somas 'indevida e criminosamente recebidas', ao mesmo tempo que o governo era instado a chamá-los à responsabilidade e puni-los*[186].

O Brasil não estava, contudo, isolado nessa conjuntura. Logo ao final das guerras de independência dos países latino-americanos, na terceira década do século XIX, ocorreu um primeiro período de insolvências generalizadas, o que aumentou extraordinariamente o custo dos novos empréstimos. Nessa época, em que a praça de Londres atuava praticamente sozinha como *world's banker*, os negociantes aproveitaram para ditar suas condições. Autorizado pela Repartição dos Negócios Estrangeiros e a mando do Tesouro, o visconde de Itabaiana, o mesmo Gameiro Pessoa, enviado extraordinário e ministro Plenipotenciário do Brasil em Londres desde outubro de 1825, contraiu, em julho de 1829, novo empréstimo de £ 400 mil, ao preço de 52%, com juros de 5%, amortização de 1 1/8, comissão de 2% pela negociação, dando um valor nominal total de £ 769.200, cuja garantia era dada, uma vez mais, pelas rendas da Alfândega do Rio de Janeiro; os negociantes eram, também, já conhecidos dos tomadores brasileiros, a Casa Nathan Mayer Rothschild e a firma Thomas Wilson & Co[187].

186 Cf. Oliveira Lima, *O Império brasileiro, 1822-1889* (Brasília: Editora da UnB, 1986), p. 160.

187 Cf. Valentim Bouças, *História da dívida externa da União, 1ª Parte*: 1824-1937 (Rio de Janeiro: Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda/Jornal do Comércio de Rodrigues & C., 1946), p. 39; ver também Liberato de Castro Carreira, *História financeira e orçamentária do Império do Brasil* (Brasília/Rio de Janeiro: Senado Federal/Fundação Casa de Rui Barbosa, 1980), tomo II, p. 707. Cf. Claudionor de Souza Lemos, Dívida externa: análise, legislação e documentos elucidativos (Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1946), p. 7. Segundo Souza Lemos, "Essa operação constituiu-se na mais deplorável de todas as do gênero efetuadas, a qualquer época, pelo nosso país [...]".

O Brasil encontrava-se, então, na opinião de um parlamentar, "às portas de uma bancarrota desastrosa, não tanto pela falta de recursos e rendas nacionais, nem tão pouco por um acréscimo verdadeiro de precisões [...] como pela má administração que ele tem experimentado", lamentando o deputado o empréstimo contraído em Londres "debaixo de péssimos auspícios [que] se volatilizou em escassos momentos, e dele só nos resta hoje a triste lembrança e o peso de sua amortização e de seus juros"[188].

Os gabinetes das regências foram bem mais cautelosos nesse particular, ocorrendo, aliás, em todo o período, um único empréstimo, contraído em 1839. Aliás, no que se constituiria na primeira tentativa de moratória unilateral brasileira, o senador José Inácio Borges, primeiro ministro da Fazenda da Regência Provisória, empossado em 7 de abril de 1831, apresentou à Câmara proposta sobre a suspensão, por cinco anos, dos juros e amortização dos empréstimos externos, para aplicar anualmente as somas arbitradas para aquele fim ao resgate da moeda de cobre. Segundo os *Anais* da Assembleia, depois de veemente discussão, foi aprovado parecer da Comissão Especial rejeitando tal proposta (por considerá-la "incompatível com a dignidade de um povo justo e livre, e por ser eminentemente impolítica")[189].

---

188 Cf. Brasil, imperador, *Falas do Trono*: desde o ano de 1823 até o ano de 1889, acompanhados dos respectivos votos de graça (Brasília, INL, 1977), p. 116; o deputado José Lino Coutinho referiu-se ainda à guerra da Cisplatina, "tão mal gerida pela imperícia", que consumiu do Brasil "um cabedal imenso e de mais a mais nos arrastou indenizações forçadas pela má gerência do bloqueio"; *ibidem*.

189 Cf. barão de Javari, *Organizações e programas ministeriais*: regime parlamentar do Império (2ª ed. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, 1962), p. 35. Nessa sessão agitada da Câmara, o deputado Montezuma instou a que esta apresentasse o "quanto antes o seu parecer, para que constasse na Europa que a Assembleia Geral Legislativa do Brasil não tinha a intenção de quebrar os seus contratos, e antes estava no firme propósito de os satisfazer com maior religiosidade do que se fazia no tempo do antigo governo [...]"; cf. A. B. de Ramalho Ortigão: "A circulação. Crise do 'xem-xem'. Evolução das leis monetárias. Crises de 1857 e de 1864", primeira tese oficial apresentada à 6ª seção, História econômica, do Primeiro Congresso de História Nacional (1914), em *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, tomo especial, Parte IV (Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1916), p. 487.

Na sucessão de empréstimos seguintes, em 1839, em 1843, em 1852 e novamente em 1859, e nos muitos mais que se seguiram até o final do século, geralmente para honrar compromissos anteriores, a diplomacia profissional, representada sobretudo pela Legação em Londres, que atuava como delegacia do Tesouro no exterior, desempenhou um papel múltiplo, numa função de coadjuvante principal, num certo sentido nem sempre desinteressada, em seu mandato de intermediária política entre os interesses do Tesouro e os dos banqueiros londrinos. A separação de funções da Legação em Londres dos assuntos financeiros do estado brasileiro só se daria em 1867, quando o ministro da Fazenda obtém que fosse designado um seu delegado para a escrituração e contabilidade das receitas e despesas do Império, "no intuito de tornar mais eficaz a ação do Tesouro sobre os nossos negócios financeiros no exterior"[190].

Enquanto isso não se fez, quais eram as principais funções atribuídas nessa área ao chefe da legação em Londres? Geralmente as de levantar recursos juntos aos banqueiros da praça londrina, quase todos junto à Casa Rothschild and Sons, assinar os títulos ou cupões da dívida, enfim, representar o Tesouro Nacional em todos os assuntos de seu interesse, até que ele próprio contasse com um representante em Londres. Nas instruções que foram dadas aos negociadores do primeiro empréstimo, o de 1824, Brant e Gameiro ficaram autorizados a "convencionar sobre as comissões respectivas de todos os atos relativos ao mesmo empréstimo em todo o tempo de sua duração, segundo os usos e estilos observados geralmente em semelhantes transações, podendo tomar nelas aquela parte que lhes possa, ou deve competir na qualidade de negociadores"[191]. Essa faculdade resultou, como se viu, na comissão de 4%, metade dela atribuída aos próprios negociadores,

190 Cf. Relatório de 1867 do ministro da Fazenda Zacarias de Góes e Vasconcellos, p. 9.

191 Cf. Claudionor de Souza Lemos, *Dívida externa*: análise, legislação e documentos elucidativos (Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1946), p. 50.

a outra metade aos banqueiros, o que não deixou de surpreender a Comissão de Fazenda da Câmara dos Deputados que examinou o empréstimo em 1826.

Tratando das condições desfavoráveis sob as quais ele veio a contrair o segundo empréstimo, por isso mesmo chamado de "ruinoso", o visconde de Itabaiana justificou-se em relatório enviado à Comissão encarregada de tomar as contas da Caixa de Londres:

> *Quando mandou o governo contrair em Londres esse empréstimo, sabia o público inglês [...] que o Brasil [estava] sobrecarregado de uma dívida passiva externa de mais de 45 milhões de cruzados; de uma dívida interna fundada de mais de 12 milhões e meio de cruzados; de uma dívida interna flutuante de mais de 65 milhões de cruzados; que no orçamento de 1829 havia um déficit de mais de 14 milhões de cruzados; que os bilhetes do Banco circulavam na capital do Império com desconto de mais de 50%; que o câmbio flutuava entre 27 e 25 dinheiros; que os fundos brasileiros haviam baixado por necessário efeito não só da notoriedade dos fatos acima referidos, mas também das bancarrotas feitas por todos os novos estados americanos; e em tão desfavorável conjuntura impossível era negociar-se um empréstimo com vantagem*[192].

Tentou, ainda assim, o representante do Brasil em Londres, obter melhores condições em outras praças: "A quadra era

192 Ofício do Encarregado em Londres, citado em Valentim Bouças, *História da dívida externa da União*, 1ª Parte: 1824-1937, *cit.*, p. 39. Segundo Souza Reis, para cada um dos valores indicados, os montantes respectivos em mil-réis seriam de: 18.000:000$000; 5.000:000$000; 26.000:000$000; e 5.600:000$000; cf. F. T. de Souza Reis, "Dívida do Brasil, pública e privada", *cit.*, p. 642. Cf. Liberato de Castro Carreira, *História financeira e orçamentária do Império do Brasil desde a sua fundação*, p. 726. Segundo Castro Carreira, por outro lado, o câmbio, que até a data da liquidação do Banco do Brasil "flutuava entre 32 3/4 e 51 1/2 desceu a 25 e fizeram-se transações a 23" [dinheiros, isto é, pence por mil-réis]. Como meio de comprovação da deterioração cambial brasileira nessa década, um estudioso estimou que, para um índice 100 em 1822, a taxa de câmbio da libra esterlina alcançou 199 em 1829 e mesmo 215 em 1830, decrescendo depois no decorrer da década de 1830; cf. Oliver Ónody, A Inflação Brasileira, *cit.*, p. 22.

reconhecidamente a pior, mas a necessidade era flagrante; e não crendo eu possível efetuar o pretendido empréstimo em Londres, mandei fazer a abertura aos capitalistas de Paris e nomeadamente à casa dos Srs. Laffite & Cie.; foi, porém, baldada essa tentativa e foi então que me decidi a tratar com alguns dos contratores do primeiro empréstimo"[193]. A renda líquida desse empréstimo foi quase inteiramente absorvida no pagamento dos juros da operação contraída em 1824-1825, sem que, no entanto, melhorasse o equilíbrio financeiro do país.

9.3 Déficit público e estrutura da receita

De fato, no Brasil os déficits foram constantes e crescentes, resultando de gastos extraordinários seja com as revoltas internas do período regencial e do início da maioridade, seja com as guerras externas no Prata nos anos 1850 e 1860, além de alguns desastres naturais. "O Império é o déficit", diziam seus críticos mais ferozes[194]. A taxa de crescimento das despesas públicas foi, de maneira não surpreendente, constantemente superior ao aumento das receitas, sobretudo no período regencial e nos anos 1840. A maior parte dos gastos públicos era devida aos empréstimos internos, pois que o ônus da dívida externa representava, em 1850, cerca de 5% das exportações e, aproximadamente, 1/10 da receita pública.

Do ponto de vista da composição das receitas, havia, contudo, pouca flexibilidade para o reordenamento das fontes de arrecadação, dada a estreita base interna de imposição fiscal – em vista da recusa persistente de um imposto territorial por parte da classe proprietária – e a grande dependência da imposição sobre

193 Cf. Valentim Bouças, *História da dívida externa da União*, 1ª Parte: 1824-1937, *cit.*, p. 39.

194 De fato, entre 1823 e 1889, em 67 exercícios orçamentários 56 foram deficitários, ou seja, 84% do total; cf. Mircea Buescu, "Uma reavaliação da política econômica do Segundo Reinado", "Apêndice 7" de *Brasil: problemas econômicos e experiência histórica* (Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1985), p. 213.

os fluxos de comércio internacional. Com efeito, os dados revelam uma enorme dependência do governo das rendas alfandegárias, comparativamente, por exemplo, aos Estados Unidos e ao Chile. Segundo dados coligidos por José Murilo de Carvalho, o Brasil era, dos três governos, o que mais dependia de impostos sobre o setor externo da economia[195].

Um observador de meados do século reconhecia que os direitos de importação formavam a metade da receita, enquanto os direitos sobre as exportações cerca de um quinto do total[196]. De fato, a participação das tarifas de importação na receita do governo diminuiu lentamente de cerca de 2/3 nos anos 1850 para cerca de 55% na década de 1880, mas permaneceu em patamares elevados, como se pode constatar na Tabela 9.3. Juntamente com as tarifas de exportação, cuja participação chegou a ser de quase 1/5 no fim da década de 1860, mas que na média foi pouco superior a 1/10 das receitas totais, o comércio exterior respondia pela maior parte da renda do governo central[197].

No que se refere à taxação sobre o comércio exterior, destaca-se no Brasil o fato, aparentemente antieconômico, de que os direitos de exportação sempre foram mantidos em torno de 5% a 7% *ad valorem* durante todo o período imperial. "Na realidade, este tipo de taxação chegava a 10% pois as províncias também

195 Cf. José Murilo de Carvalho, *A construção da ordem*: a elite política imperial; *Teatro de sombras*: a política imperial (2ª ed. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ/Relume-Dumará, 1996), p. 245; efetuada a reforma Alves Branco em 1844, o peso das taxas sobre o comércio exterior nas receitas totais do governo era de 74,5% no Brasil, contra apenas 52,5% no Chile; durante a Guerra do Paraguai, os direitos de exportação, sozinhos, chegaram a representar 17% da renda governamental no Brasil, em face dos 22% do total das alfândegas nas receitas do governo chileno.

196 Cf. J. M. Pereira da Silva, *Situation sociale, politique et économique de l'empire du Brésil* (Rio de Janeiro: Garnier, 1865), p. 61.

197 Conforme Raymond W. Goldsmith, *Brasil 1850-1984*: desenvolvimento financeiro sob um século de inflação (São Paulo: Harper & Row, 1986), p. 71.

recorriam a ele, a despeito de dúvidas quanto à constitucionalidade de tal cobrança"[198].

Tratava-se de situação claramente paradoxal, na medida em que a própria Constituição de 1824 determinava ser da competência privativa da Câmara dos Deputados qualquer iniciativa sobre impostos. Não obstante, quase todas as províncias recorriam aos impostos de "exportação" – ou seja, era taxada a saída de bens da própria província – como forma de compensar suas parcas receitas fiscais a partir de outras atividades. A maior parte desses impostos de "exportação" era específica, como se ilustra a seguir: em seu orçamento de 1828, Pernambuco havia previsto a cobrança de 20 réis por pipa de aguardente, enquanto que, em 1831, o Rio Grande do Sul impunha 600 réis por arroba de charque; já no final do Império, Minas Gerais taxava cada arroba de banha em 2 mil-réis e 5 mil o porco gordo. O açúcar era, evidentemente, um dos artigos mais taxados pelas províncias, como pelo próprio governo central. Quanto às tarifas *ad valorem*, elas tinham, como parece óbvio, um nítido caráter fiscal, atingindo os artigos de maior saída e de mais segura arrecadação: Alagoas e Bahia impunham, em 1880, 30% de imposto sobre as madeiras, enquanto o Rio de Janeiro cobrava, em 1877, 19% sobre o peixe fresco[199]. No cômputo global, evoluiu de maneira errática a participação dos impostos de exportação arrecadados na receita geral das rendas públicas do Império, como se pode verificar na Tabela 9.4.

---

198 Cf. José Murilo de Carvalho, *A construção da ordem*: a elite política imperial; *Teatro de sombras*: a política imperial, *cit.*, p. 246, e, de forma geral, todo esse capítulo dedicado às finanças do Segundo Reinado: "O orçamento imperial: os limites do governo", p. 241-267. Segundo relata Pereira da Silva, para quem "le système protecteur [da antiga tarifa Alves Branco] pesait lourdement sur la plupart des articles", o governo propôs, em 1853, uma diminuição dos direitos de exportação, em previsão de sua futura completa supressão, mas em 1856 ele voltou atrás, substituindo, no ano seguinte, a tarifa *ad valorem* por direitos fixos; cf. J. M. Pereira da Silva, *Situation sociale, politique et économique de l'empire du Brésil*, *cit.*, p. 61-62.

199 Dados compilados por Oliver Ónody, "Histórico do imposto de exportação no Brasil", em *Revista de História da Economia Brasileira*, ano I, n. 1, junho de 1953, p. 51-63.

Os orçamentos das províncias eram em grande medida apoiados nos direitos de baldeação e de reexportação, em direitos de "saída" e em dízimos e impostos sobre artigos diversos, segundo a especialização regional. As isenções concedidas, no mais das vezes pelo governo central, eram em geral determinadas por razões de conveniência, como a liberação dos fios e tecidos de algodão. Nos tratados internacionais "prevaleceram os motivos políticos", como por exemplo a isenção da exportação de gado em pé no tratado de comércio concluído com o Uruguai em 1851[200].

Nesse caso, o argumento fiscal sobrepunha-se à inconveniência desse tipo de imposição, que gravava diretamente as rendas da agricultura ou os interesses da competição externa, uma vez que a alternativa mais viável para suprir as necessidades do Tesouro, o imposto territorial rural, tinha sido rejeitado pelo Senado quando da votação da Lei de Terras. Similarmente, os direitos de importação tinham um caráter mais fiscal do que protecionista, independentemente das virtudes moderadamente industrializadoras de que pudesse ser dotada a Tarifa Alves Branco. Como indica Murilo de Carvalho, a razão maior da reforma de 1844 "provinha da necessidade do Tesouro em aumentar seus recursos. Os poucos industriais existentes não tinham condições de pressionar o governo para introduzir proteção tarifária"[201].

Manuel Alves Branco, que tinha assumido a condução dos negócios do governo em fevereiro de 1844, tenta efetivamente aumentar as receitas correntes e diminuir as despesas. A imposição de elevados direitos sobre as operações de comércio exterior era parte de sua receita de equilíbrio fiscal. Os resultados não são plenamente satisfatórios, mas, ainda assim, sua política

---

200 *Ibid.*, p. 63.

201 José Murilo de Carvalho, *A construção da ordem*: a elite política imperial; *Teatro de sombras*: a política imperial, *cit.*, p. 246.

de austeridade consegue reduzir o excesso de despesas sobre as receitas durante o quadriênio liberal de 1844-48[202].

O período de "ajuste fiscal" não conheceu empréstimos externos, o que não significa que a situação financeira do país tivesse conhecido melhora. Em 1842, tinha sido firmada convenção com o governo português para regularizar o ajuste de contas herdado da independência. Para saldar as obrigações, novo empréstimo foi contraído em Londres junto aos Rothschild, em janeiro de 1843, por um valor nominal de £ 732.600, a 85%, com prazo de 20 anos, juros de 5%, tendo como garantia geral todos os recursos do Império e particularmente as rendas das alfândegas.

> *Mas, ainda neste decênio, não conseguiu o governo reatar o pagamento não só desta, como das demais amortizações, por tal sorte que até 1851 apenas haviam sido regularmente pagos os juros. Em 1863 ainda existia desse empréstimo um remanescente de £ 362.000, que passou a fazer parte da dívida então contraída, vicioso círculo de operações, cujas consequências desastrosas já começavam a manifestar-se na economia nacional*[203].

A convivência com os Rothschild era tão íntima e frequente que, em 1855, se decidiu oficializar o que já era prática consagrada: convertê-los em agentes financeiros exclusivos do governo brasileiro. O conselheiro Sérgio Teixeira de Macedo, enviado extraordinário e ministro plenipotenciário do Brasil em Londres assina, em junho desse ano, contrato pelo qual os Rothschild

202 No período 1840-1844, a média anual das despesas tinha girado em torno de 26 mil contos, para receitas de apenas 22.600 contos, ao passo que no quadriênio seguinte os valores corresponderam a 24 500 e 25 100 contos, com um excesso de despesas sobre as receitas de apenas 604 contos; cf. Tito Franco de Almeida, *Balanço do Império no reinado atual, estudo político-financeiro* (Rio de Janeiro: Imperial Instituto Artístico, 1877), p. 27.

203 Cf. Valentim Bouças, *História da dívida externa da União, 1ª Parte*: 1824-1937, *cit.*, p. 60; o empréstimo foi tomado junto ao banqueiro Sir Isaac Lyon Goldsmid, pelo conselheiro de Estado José Marques Lisboa, também diplomata do Império.

se convertem, mediante polpudas comissões – entre elas 1% de todos os contratos e 1/2s e 1/4s de outras operações –, em “Agentes Financeiros do Brasil em Londres”[204]. O Quadro 9.5 sintetiza a informação disponível sobre o volume e a natureza dos empréstimos contraídos na primeira fase do Império brasileiro.

9.4 A “indústria” das indenizações

Uma outra categoria de problema “econômico” ocupou a diplomacia brasileira durante a primeira fase da vida independente e, mesmo em alguns casos, em pleno Segundo Reinado. A questão estava ligada às demandas por indenizações por parte de estrangeiros lesados a qualquer título por ações ou omissões do governo imperial, seja como resultado de conflitos políticos com impacto na vida econômica, como o da conquista da independência contra Portugal, seja em virtude dos diversos enfrentamentos de tipo militar em que esteve envolvido o Brasil, como nos vários episódios do Prata, seja ainda como consequência indesejada de “acidentes” ou incidentes em que estiveram presentes ou de que foram vítimas involuntárias cidadãos estrangeiros.

O primeiro exemplo de indenizações feitas a estrangeiros foi o que resultou do confisco de bens ou propriedades de portugueses no momento mesmo da independência do Brasil. Um dos primeiros decretos tomados para enfrentar as consequências práticas criadas com a decretação unilateral da autonomia política do Brasil e da sua separação de Portugal tinha sido o relativo à adesão dos portugueses residentes no Brasil ao novo regime, devendo deixar o país aqueles que se recusassem a aceitar a nova situação. A necessidade de optar era, com toda evidência, muito difícil para a maior parte dos súditos portugueses, mormente para aqueles que tinham ficado em províncias, como no Norte e Nordeste, que continuavam obedecendo

204 Ver o texto original do acordo em Jacob Cavalcanti, *Histórico da dívida externa federal* (Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1923), p. 97 e 101 (para a criação da agência do Tesouro).

às ordens de Lisboa. Precipitando-se o quadro de conflito militar, o governo imperial não apenas decretou o sequestro do patrimônio dos portugueses que não tivessem aderido à independência, como também proibiu o comércio com Portugal e permitiu que se fizesse guerra de corso contra aquele país[205].

Entre o final de 1822 e princípios de 1823, os capitais de residentes portugueses que não tivessem expressamente declarado sua adesão ao novo regime foram objeto de expropriação, à exceção dos acionistas do Banco do Brasil, das sociedades de seguros e da usina metalúrgica de Sorocaba. A maior parte dos bens foi, contudo, devolvida a seus proprietários quatro anos depois, uma vez efetuado o reconhecimento da independência por parte da antiga metrópole, o que implicou também a assunção pelo Brasil, como se sabe, de importantes compromissos financeiros externos. Assim, o tratado de 29 de agosto de 1825 reconhecia, como saldo de "dívidas" do Brasil *vis-à-vis* de Portugal uma importância equivalente a 2 milhões de libras esterlinas, aqui incluídos 250 mil libras para indenização das propriedades particulares de Sua Majestade Fidelíssima e indenizações aos donatários de capitanias no Brasil e àqueles que tinham "mercês de ofícios" conferidos pela mesma autoridade.

Na mesma ocasião, em virtude de disposições especiais do tratado – artigos 6 a 8 – se prometia a restituição recíproca de "toda propriedade de bens de raiz ou móveis e ações sequestradas ou confiscadas pertencentes aos súditos de ambos os soberanos", assim como "seus rendimentos passados, deduzidas as despesas de administração". Para tal se nomeava uma comissão paritária encarregada de examinar essas matérias, "entendendo que as reclamações deverão ser feitas dentro do prazo de um ano"[206].

205 Cf. Hélio Viana, *História do Brasil*, v. III (4ª ed. São Paulo: Melhoramentos, 1966), p. 8.

206 Cf. "Tratado de Paz e de Aliança", em Antônio Pereira Pinto, *Apontamentos para o direito internacional ou Coleção completa dos tratados celebrados com diferentes nações estrangeiras*, v. I (2ª ed. Brasília: Ministério da Justiça/Editora da Universidade de Brasília, 1980, p. 340-341 (1ª ed.: Rio de Janeiro, 1864).

Decreto de abril de 1826, de conformidade com o tratado luso-brasileiro, revogou o de dezembro de 1823 que tinha autorizado o sequestro dos bens portugueses, passando o orçamento do Brasil a incluir a partir dessa data uma rubrica para as indenizações[207]. A comissão luso-brasileira de reparações trabalhou durante anos seguidos, mobilizando oficiais da diplomacia, tendo ainda produzido um acerto global em 1837, pelo montante de 488 mil libras, apenas liquidado por novo acordo em 1842, já sob o Segundo Reinado. Nem todos os desacertos foram devidos aos problemas das reparações individuais, mas sim em virtude da usurpação do trono português por d. Miguel e a consequente suspensão dos pagamentos devidos em Londres a título do chamado "empréstimo português".

O segundo exemplo de obrigações financeiras externas para o estado brasileiro foram aquelas oriundas de comerciantes britânicos, franceses, norte-americanos e ocasionalmente de outras nações, prejudicados pelo bloqueio e fechamento dos portos de Buenos Aires e Montevidéu por forças navais brasileiras no quadro da luta pela Banda Oriental e a preservação da Província Cisplatina nos limites do Império. Essas reivindicações suscitaram trocas de notas e consultas entre as chancelarias dos países envolvidos durante anos a fio, como se depreende de uma leitura cuidadosa dos *Relatórios* do ministério dos Negócios Estrangeiros, e custaram finalmente ao Tesouro do Império mais de 5 mil contos de réis pagos aos reclamantes dessas diversas nações (quando os apresamentos feitos pelos barcos brasileiros só renderam perto de 300 contos). O mesmo ocorreu por ocasião dos diversos conflitos nos quais o Brasil esteve envolvido no Prata, nas décadas de 1850 e 1860, motivando uma análise cuidadosa por parte das autoridades do Império para cada

207 Cf. Liberato de Castro Carreira, *História financeira e orçamentária do Império no Brasil*, v. I (Brasília/Rio de Janeiro: Senado Federal/Fundação Casa de Rui Barbosa, 1980) (ed. original Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1889), p. 142.

caso suscitado e uma disposição generosa, nem sempre devidamente fundada, em favor do pagamento reclamado[208].

Uma terceira categoria, finalmente, do que se poderia designar – provavelmente com alguma liberdade conceitual – de "indústria das indenizações" foi aquela derivada de acidentes ocorridos no território ou em águas do Brasil, para os quais se julgou dever de alguma forma invocar a responsabilidade do estado brasileiro pelas perdas incorridas nesses casos. Nem sempre a ocorrência justificava efetivamente o pagamento em espécie e de fato algumas ocorrências motivaram fortes recriminações, embora indevidas, contra o Brasil e acerbas trocas de notas diplomáticas com o respectivo governo do reclamante, como ocorreu com os Estados Unidos e com a própria Grã-Bretanha, tendo aliás estado na origem de um dos vários incidentes da chamada "questão Christie" e do rompimento ulterior de relações diplomáticas. O governo imperial, justificadamente, nem sempre reconheceu o fundamento das reclamações ou sua responsabilidade pessoal nos casos invocados, mas tinha por princípio não discutir questões de dinheiro quando se tratasse da honra nacional, motivo pelo qual tratava de ordenar as indenizações pedidas, ainda que sob protesto. Podem-se ainda mencionar as despesas resultantes de reclamações de particulares que tivessem prestado algum tipo de serviço ao governo. Esse foi, por exemplo, o caso da reclamação apresentada décadas depois das lutas da independência pelo filho de lorde Cochrane, o nobre escocês que foi o primeiro almirante do Brasil: uma solução arbitral, alcançada em 1873, acertou a importância de 38 mil libras, a título de "vencimentos, pensão e parte de presas"[209].

208 Cf. Relatório de 1867 do Ministro da Fazenda, *cit.*, p. 7. Dentre as dotações incluídas no exercício orçamentário de 1867-1868 ainda se pode observar o registro de um dispêndio de 283 contos com o "pagamento das presas da guerra da Independência e do Rio da Prata, feito em dinheiro".

209 *Vide* o Anexo no 9 do Relatório de 1875 e o respectivo decreto autorizando o pagamento em Londres de 40.298 libras; p. 56-57.

Tais questões, da mesma forma como as pendências por heranças de estrangeiros falecidos no Brasil – um dos objetos de que se ocupavam as muitas convenções consulares bilaterais contraídas pelo Império –, não poderiam, a rigor, ser consideradas como pendências do estado brasileiro e a esse título incluídas no conjunto de problemas de diplomacia *econômica* analisados neste ensaio, por constituírem, de certo modo, mais questões de ordem política ou temas de direito privado do que de relacionamento econômico externo. Mas elas merecem uma menção, mesmo perfunctória, pois que delas derivaram, algumas vezes, incidentes diplomáticos dos quais resultaram consequências econômicas para o estado brasileiro, como atestado em rubricas "extraordinárias" incluídas nos orçamentos de despesas a pagar elaborados pelo ministério da Fazenda mesmo décadas depois.

No outro sentido, isto é, o da defesa dos interesses de "vassalos" brasileiros no exterior, questões por vezes irrelevantes, merecedoras se tanto de um mero registro policial, podiam converter-se em "graves incidentes diplomáticos" levados às últimas consequências. Foi o caso, em diversas épocas, das "ofensas" feitas a proprietários de terras e de gado nos imensos pagos do Sul insuficientemente demarcados, das quais derivavam reclamações oficiais contra os bandos armados do Uruguai, podendo mesmo constituir, como em 1864, por exemplo, um dos motivos mais "visíveis" para a intervenção militar direta do governo imperial naquele país platino.

Tabela 9.1
Dívida externa: entrada de recursos e serviço, 1824-1891 (mil £)

Ano	Entrada efetiva	Juros pagos	Amortizações	Serviço dívida	Ano	Entrada efetiva	Juros pagos	Amortizações	Serviço dívida
1824	1.000	67	7	74	1858	1.458	218	261	479
1825	3.400	372	33	405	1859	508	231	311	542
1826	–	252	35	287	1860	1.098	271	283	554
1827	–	251	37	288	1861	–	257	323	580
1828	–	249	39	288	1862	–	251	339	590
1829	415	285	41	326	1863	3.393	400	1.016	415
1830	–	283	54	337	1864	–	348	217	565
1831	–	280	57	337	1865	5.153	686	227	913
1832	–	278	60	338	1866	–	676	365	1.041
1833	–	275	63	338	1867	–	658	382	1.040

continua

Ano	Entrada efetiva	Juros pagos	Amortizações	Serviço dívida	Ano	Entrada efetiva	Juros pagos	Amortizações	Serviço dívida
1834	–	271	66	337	1868	–	641	400	1.041
1835	–	268	69	337	1869	–	622	416	1.088
1836	–	265	73	338	1870	–	603	438	1.041
1837	–	261	76	337	1871	3.079	755	459	1.214
1838	–	257	80	337	1872	–	734	603	1.227
1839	300	274	84	358	1873	–	715	632	1.342
1840	–	270	98	366	1874	–	685	667	1.352
1841	–	265	101	366	1875	5.116	909	694	1.603
1842	–	260	106	366	1876	–	876	997	1.873
1843	623	291	112	403	1877	–	832	1.045	1.877
1844	–	285	139	424	1878	–	777	1.106	1.883
1845	–	278	146	424	1879	–	724	1.146	1.860

continua

conclusão

Ano	Entrada efetiva	Juros pagos	Amortizações	Serviço dívida	Ano	Entrada efetiva	Juros pagos	Amortizações	Serviço dívida
1846	–	271	154	425	1880	–	669	1.214	1.983
1847	–	263	161	424	1881	–	611	1.262	1.873
1848	–	255	169	424	1882	–	550	1.323	1.873
1849	–	247	178	425	1883	4.000	693	1.282	1.975
1850	–	238	187	425	1884	–	630	1.337	1.967
1851	–	229	196	425	1885	–	565	1.401	1.966
1852	989	267	1.197	1.464	1886	6.109	818	1.467	2.285
1853	–	206	205	411	1887	–	747	1.600	2.347
1854	–	196	215	411	1888	6.728	811	1.677	2.488
1855	–	185	226	441	1889	19.837	911	8.028	8.939
1856	–	174	256	430	1890	–	1.305	208	1.513
1857	–	162	249	411	1891	–	1.294	318	1.612

Fonte: M. Paiva Abreu, “A dívida pública externa do Brasil, 1824-1931”, *Estudos Econômicos*, vol. 15, n. 2, maio-agosto 1985, Tabela 3, p. 171-172.

Tabela 9.2
Serviço da dívida como porcentagem do orçamento, 1850-1895

Dívida	1850	1860	1870	1880	1888	1895
Externa	10	7	11	12	18	20
Interna	13	7	16	22	13	8
Total	23	14	27	34	31	28

Fonte: J. Schulz, *A crise financeira da abolição: 1875-1901* (São Paulo: Edusp-Instituto Fernand Braudel, 1996), p. 153; segundo o conceito de "orçamento corrigido", para considerar a "diferença de câmbio".

Tabela 9.3
Estrutura da receita do governo Imperial, 1850-1889 (em %)

Período	Tarifas de importação	Tarifas de exportação	Outras receitas
1850-1854	64,5	10,7	24,8
1855-1859	64,5	13,4	22,1
1860-1864	58,4	15,2	26,4
1865-1869	54,5	18,7	26,8
1870-1874	54,6	16,9	28,5
1875-1879	52,1	16,0	31,9
1880-1884	54,7	14,2	31,1
1885-1889	55,6	11,6	32,8

Fonte: Raymond W. Goldsmith, *Brasil 1850-1984: desenvolvimento financeiro sob um século de inflação* (São Paulo: Harper & Row do Brasil, 1986), p. 74.

Tabela 9.4
Impostos de exportação na receita, 1828-1891 (%)

Período	% s/ receita
1828 - 1829	4,68
1852 - 1853	14,55
1865 - 1866	17,26
1866 - 1867	15,49
1867 - 1868	21,82
1873 - 1874	15,44
1874 - 1875	16,47
1875 - 1876	14,68
1881 - 1882	13,11
1891	5,11

Fonte: O. Ónody, "Histórico do imposto de exportação", p. 61.

Quadro 9.5
Contratação de empréstimos externos pelo Brasil, 1824-1859

Ano	Valor £	Tipo %	Juros %	Prazo anos	Finalidades principais do empréstimo
1824	3.686.200	75 e 85	5	30	Financiamento de missões diplomáticas; "resgate" da Independência.
1825	1.400.000	100	5	30	Empréstimo "português" de 1823, segundo a Convenção de 25.08.1825.
1829	769.200	52	5	30	Cobertura de déficits do Tesouro, pagamento de juros e amortização. empréstimo
1839	411.200	76	5	30	Pagamento de juros empréstimos, cobertura de déficits, amortização da dívida.
1843	732.600	85	5	20	Amortizações da dívida externa, cobertura de déficits, pagamento de juros.
1852	1.040.600	95	4,5	30	Resgate do remanescente do empréstimo "português".
1858	1.526.500	95,5	4,5	30	Prolongamento da ferrovia e encampação da estrada ferro d. Pedro II.
1859	508.000	100	5	30	Pagamento do saldo remanescente do empréstimo de 1829.

Fontes: Liberato de Castro Carreira, *História Financeira*, pp. 719-720; Valentim Bouças, *História da Dívida Externa*, dados esparsos no livro; Claudionor de Souza Lemos, *Dívida Externa*, idem; Carmen L. P. de Almeida, *Funding Loan: o empréstimo de consolidação de 1898*, p. 21; IBGE, *Séries Estatísticas Retrospectivas,* p. 133; Marcelo de Paiva Abreu, "A dívida pública externa do Brasil, 1824-1931", *Estudos Econômicos* (2, 1985).

Capítulo X
A diplomacia dos patacões: o Brasil como credor

> *Pela Lei no 723 de 20 de setembro de 1853, foi o Governo Imperial autorizado a fornecer por empréstimo ao governo da República Oriental do Uruguai, enquanto julgasse conveniente, e sob as condições que tivesse por melhores, um subsídio, que não pudesse exceder a sessenta mil patacões por mês, nem durar mais de um ano sem nova autorização do corpo legislativo.* [*Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros* (1855)]

> *[...] el Gobierno de Su Majestad [de Brasil] no ha sido en manera alguna exijente con relación a la Deuda cuyo monto y servicio desea hoy fijar [...].* [Nota do chanceler do Uruguai a seu homólogo brasileiro (1882)]

Em meados do século XIX, envolvido, talvez *malgré lui*, nas questões platinas, o Brasil assume uma feição que seria bastante rara, em todas as épocas, no exercício de sua própria diplomacia financeira: a de credor. Tal desempenho como concessionário de empréstimos externos se dá em função dos delicados problemas que se colocavam no contexto platino, de lutas entre facções oligárquicas nos países vizinhos, de ameaças a seu acesso às

províncias do Centro-Oeste e de preocupações com a estabilidade na região da bacia do Prata como um todo[210].

Os interesses nacionais naquela região apareciam de maneira bastante clara aos olhos da elite política que comandava os destinos do país. Era preciso, em primeiro lugar, garantir a paz e a segurança das fronteiras sulinas, o que deveria ser compreendido tanto em função das interferências políticas, desordens e incursões que golpes e revoluções nos territórios vizinhos provocavam nas terras do Rio Grande do Sul, quanto com vistas a assegurar aos fazendeiros gaúchos o uso de pastagens e produtos de uma economia pastoril que praticamente não conhecia fronteiras. Tratava-se, em segundo lugar, de manter, nas bacias do Paraná-Paraguai, o livre acesso ao interior do Mato Grosso, o que ia de par com o princípio da liberdade do comércio e da navegação nos rios internacionais, já consagrados nos acordos bilaterais firmados com alguns daqueles vizinhos. Cumpria, também, observar os compromissos do armistício de 1828 com a Argentina, pelos quais se deveria manter a estabilidade e a independência da República Oriental do Uruguai, objetivos que estiveram várias vezes ameaçados por intenções expansionistas do caudilho que ocupava o poder buenairense no grande país vizinho. Era por fim essencial, segundo um velho imperativo geopolítico que remontava ao período de conflitos entre portugueses e castelhanos na região, que se mantivesse o equilíbrio entre os estados platinos, como forma de barrar um sucedâneo republicano ao outrora grande Vice-reino do Rio da Prata, que poderia certamente ameaçar a

---

210 A história das intervenções brasileiras no Prata sempre foi sujeita a controvérsias, como reconheceu quase um século depois dos eventos o historiador Pandiá Calógeras: "A história serena e imparcial desses tempos atribulados ainda está por ser escrita". Em relação especificamente à política de alianças com os inimigos de Rosas, ele acrescentou: "Tratou o Brasil de se precaver criando aliados que o pudessem auxiliar na luta que se entolhava com o ditador de Buenos Aires". Cf. *A política exterior do Império*, v. III (Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/Câmara dos Deputados/Nacional, 1989), p. 165 e 575.

segurança da monarquia brasileira, como de resto toda a balança de poder no continente sul-americano.

Durante todo o período de conflitos na região, o Brasil utilizou-se de uma política bastante pragmática para atingir os fins acima alinhados, alternando a maneira forte com expedientes mais suaves, o convencimento no diálogo recíproco com a pressão política unilateral, as missões diplomáticas especiais com a intervenção militar direta, enfim mobilizando recursos táticos para atingir objetivos estratégicos. Tratou-se, para todos os efeitos, de uma *diplomacia utilitária*, na qual preocupações legítimas com defesa do território e segurança militar também souberam combinar-se aos interesses econômicos dos fazendeiros gaúchos, assim como com aqueles, mais geopolíticos, da elite política brasileira, que buscava afastar a influência, a seus olhos nefasta, da França e da Grã-Bretanha nos negócios platinos.

A liberdade de navegação nos rios internacionais, por exemplo, que havia sido implementada desde o Congresso de Viena em relação a alguns grandes cursos d'água europeus, servia certamente às necessidades brasileiras na região (ainda que se apresentasse como algo incômoda na Amazônia), mas com ela vinha a liberdade de comércio e o acesso dos barcos mercantes ingleses e franceses aos rios interiores dessa vasta região. Com efeito, apesar de ter-se empenhado pela abertura da navegação no rio da Prata a seus próprios navios, o Império não aderiu ao Tratado de Livre Navegação que a Confederação Argentina concluiu com a França, a Grã-Bretanha e os Estados Unidos em 1853, da mesma forma como manteve a bacia amazônica fechada à penetração estrangeira durante o tempo que pôde, numa conjuntura em que os vizinhos nessa região abriam seus próprios rios à navegação e ao comércio internacionais.

Conhecendo, a partir de finais dos anos 1840, uma fase de grande expansão econômica, o Brasil passou a exercer um papel que

raramente lhe coube em toda a sua história: o de grande potência regional. Como afirma o historiador Moniz Bandeira, contando com território e população

> *[...] de cinco a mais de dez vezes superior à de qualquer outro país da América do Sul, e um aparelho de Estado capaz de empreender, internacionalmente, uma ação autônoma, tanto diplomática quanto militar, o Império do Brasil, assegurada sua tranquilidade interna, pôde então exprimir-se como grande potência, em face da bacia do Prata. E, no curso da década de 1850, impôs aos países daquela região um sistema de alianças e de acordos, que visavam não ao equilíbrio de forças, mas à consolidação de sua hegemonia, em substituição à de França e Grã-Bretanha*[211].

É no quadro dessa política de "potência" regional que se dá, de forma algo irregular, a política de empréstimos externos desenvolvida de forma empírica pela diplomacia imperial.

10.1 A espiral dos créditos concedidos

A concessão de empréstimos era apenas uma das facetas dessa diplomacia intervencionista, que se manifestou pelo envio de missões diplomáticas, mas também de "forças auxiliares", mandadas a Montevidéu cada vez que se tratava de resistir às ofensivas dos aliados de Buenos Aires. Com efeito, como informa o *Relatório* do ano de 1852, para "evitar a queda da praça de Montevidéu [sitiada pelo general rosista uruguaio Oribe], o governo imperial resolveu conceder [em 1850] uma ajuda de 18

211 Cf. L. A. Moniz Bandeira, *O expansionismo brasileiro e a formação dos estados na bacia do Prata*: da colonização à guerra da Tríplice Aliança (2ª ed. São Paulo/Brasília: Ensaio/Editora da UnB, 1995), p. 157-158, nota 6. Esse autor contesta a interpretação de José Honório Rodrigues no sentido de atribuir ao Brasil, à época, a intenção de estabelecer um sistema de equilíbrio de forças na região; tal propósito teria surgido bem mais tarde, com o desenvolvimento argentino; até a Guerra do Paraguai, o que o Império pretendeu fazer foi, na verdade, "manter e aumentar sua influência, como a única potência na América do Sul".

mil pesos fortes mensais, pelo espaço de treze meses, garantidos sobre as receitas fiscais [da República Oriental do Uruguai] quando se restabelecesse a ordem". Obtida, em seguida, a participação na coalizão contra Rosas do caudilho rio-platense Urquiza, o governo imperial também forneceu aos estados de Entre Ríos e Corrientes "empréstimo mensal de 100 mil patacões, durante dez meses, para lutar contra Rosas, dívida a cargo desses Estados, hipotecadas as suas rendas e terrenos de propriedades públicas"[212].

Teve início por essas duas operações de sustentação financeira uma "diplomacia dos patacões", que se estendeu praticamente até o final do período imperial[213]. Os tratados de 1851 contraídos com o Uruguai, dos quais o mais importante era o de limites, compreendiam, também, uma Convenção para a prestação de subsídio (e de reconhecimento de dívida) ao governo da República Oriental, pela qual o Império passava a ceder a quantia mensal de 60 mil patacões, "durante o prazo que se fizer necessário" (na verdade, solicitada a autorização para a concessão do empréstimo às Câmaras, estas fizeram restrições políticas, razão pela qual as prestações mensais cessaram desde agosto de 1852); eram emprestados, imediatamente, 138 mil patacões, a juros de 6% ao ano. Pelo artigo X

212 Cf. Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros apresentado à Assembleia Geral Legislativa na quarta sessão da oitava legislatura pelo respectivo ministro e secretário de Estado Paulino José Soares de Souza (Rio de Janeiro: Typographia Universal de Laemmert, 1852), p. xxviii-xxix.

213 Ver, respectivamente, introdução de José Honório Rodrigues a "Descrição do Estado do Brasil, suas capitanias, produções e comércio", em "Documentos e pesquisas", *Revista de História da Economia Brasileira*, ano I, no 1, São Paulo junho de 1953, p. 83-99; J. Pandiá Calógeras, "As moedas metálicas", capítulo VI, em *A política monetária do Brasil*, v. 18 da Coleção Brasiliana (São Paulo: Nacional, 1980), p. 77-78. O patacão era uma das moedas de prata em uso desde largo tempo no Brasil e que foi utilizada até a consagração do monometalismo em ouro em meados do século XIX, tendo circulado igualmente nos demais países da região. Segundo texto anônimo do final do século XVIII, a moeda de duas patacas valia 640 réis, mas na igualação do valor das moedas de prata e cobre em todo o país, feita logo após o desembarque da família real, foi efetuada a criação de um patacão de prata do valor de 960 réis, circulando na Bahia e no Rio de Janeiro. Pandiá Calógeras informa, por sua vez, que, por volta de 1853, o numerário em circulação no Brasil compreendia, ademais de muitas moedas de ouro (peças novas e antigas, além de soberanos e *shillings* ingleses), diversas moedas de prata, entre as quais os patacões, valendo 1$920; são esses patacões a 1.920 réis que serão utilizados nos empréstimos ao Uruguai e à Argentina.

da Convenção, o Governo Oriental "hipoteca todas as rendas do Estado, todas as contribuições diretas e indiretas, especialmente os direitos de alfândega". O Governo Oriental reconhecia a quantia de "duzentos e oitenta e oito mil setecentos e noventa e um pesos fortes de empréstimos que [o Brasil] lhe tem feito até esta data e dos juros correspondentes", além de se comprometer a não aplicar as prestações mensais ao pagamento de dívidas anteriores, e sim às "despesas futuras das repartições da guerra, estrangeiros e governo"[214].

O envolvimento do governo brasileiro com os conflitos do Prata assumiu, naquela conjuntura, formas variadas, inclusive a de avalista diplomático de credores particulares, no caso Irineu Evangelista de Souza, o futuro barão de Mauá, então comendador. Garantidor da independência uruguaia contra as pretensões do caudilho argentino Rosas, o Brasil apoia, em maio de 1853, na pessoa de seu ministro residente em Montevidéu, a concessão de mais um empréstimo, mediante duras exigências de amortização. A situação era de tal forma crítica para o poder montevideano que ele não podia ser muito exigente. "O produto" dessa curiosa situação, como informa um biógrafo de Mauá, "foi um curioso Acordo Secreto com três signatários: os governos do Brasil e do Uruguai, e um simples cidadão brasileiro, que entrava com o mesmo *status* dos governos"[215].

Na verdade, Mauá, numa "posição de diplomata secreto, arriscando seu dinheiro, arriscando às vezes a vida"[216], esteve

---

214 Ver o texto da "Convenção para a prestação de subsídio ao governo da República Oriental do Uruguai e reconhecimento de dívida", em *Ministério das Relações Exteriores*: Anexo ao Relatório apresentado ao presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo ministro de Estado das Relações Exteriores Dr. Olyntho de Magalhães em 2 de agosto de 1900, Parte Segunda: *Convenções Especiais* (Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1900), p. 268-270. Depois da interrupção das prestações mensais em agosto de 1852, sob pressão do corpo legislativo, o Governo Imperial foi autorizado, pela Lei no 723, de 30.9.1853, a fornecer não mais do que 60 mil patacões mensais até o prazo de um ano, requerendo-se, além disso, a necessária autorização parlamentar; cf. nota à p. 278.

215 Cf. Jorge Caldeira, *Mauá, empresário do Império* (São Paulo: Companhia das Letras, 1995), p. 217. Ver também Lídia Besouchet, *Mauá e seu tempo* (Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1978), p. 52-53.

216 A caracterização é de Alberto de Faria, *Mauá*, v. 20 da Coleção Brasiliana (São Paulo: Nacional, 1933), p. 56.

envolvido desde muito cedo com a concordância explícita do ministro Paulino Soares de Souza, no apoio ao governo de Montevidéu. Em carta ao ministro do Uruguai no Rio de Janeiro, de agosto de 1850, ele se comprometia a cobrir o déficit financeiro criado com a retirada de subsídio mensal da França a Rivera, propondo-se a "suprir, por meio de empréstimo, em condições razoáveis, o déficit resultante desta diminuição de suprimento, e por esta me obrigo a entregar a V. Ex.a, nesta cidade [...] a quantia de 12 mil pesos fortes, cada mês [...]"[217].

O Banco Mauá e Cia., aliado na Inglaterra à Casa Baring, rival dos Rothschilds, logo estendeu sua rede a diversas cidades uruguaias: Salto, Paissandú, Mercedes e Cerro Largo, abrindo em seguida agências nas cidades argentinas de Rosario e Gualeguaichú. Os títulos da dívida do Uruguai para com o Brasil montavam, nessa época, a 266 mil pesos fortes, equivalentes aproximadamente a 800 contos de réis, com seus competentes juros de 6% ao ano. As províncias de Entre Ríos e Corrientes, por sua vez, eram devedoras do Império, em virtude de convênio de empréstimo de novembro de 1851, por uma quantia equivalente a 768 contos de réis (400 mil patacões) e juros correspondentes na mesma faixa[218].

Essas primeiras operações de crédito externo revelariam, contudo, suas limitações intrínsecas, não apenas em termos de necessidades de novos aportes, como também no que se refere às garantias de pagamento. No tocante ao primeiro ponto, era evidente que, colocado o poder oriental na dependência financeira

217 Cf. Lídia Besouchet, *Correspondência política de Mauá no Rio da Prata, 1850-1885*, v. 227 da Coleção Brasiliana (São Paulo: Nacional, 1943), p. 51.

218 Cf. Raul Adalberto de Campos, *Legislação internacional do Brasil*: coletânea resumida de todas as leis e decretos dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros e das Relações Exteriores, de 1808 a 1929, e de alguns outros dos de outros, interessando as relações internacionais, volume I: 28 de janeiro de 1808 a 15 de novembro de 1889 (Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1929), p. 137. Decreto de novembro de 1851 abriu crédito extraordinário de 266 mil pesos fortes para aplicação nos contratos celebrados por Mauá.

do Império, os dirigentes uruguaios, das várias facções que se sucederam no controle de Montevidéu pelas duas décadas seguintes, tenderiam a exercer uma certa barganha, senão uma modalidade disfarçada de chantagem política, para a concessão de empréstimos adicionais pelo Brasil. Com efeito, logo em seguida à primeira operação, manifestou-se a urgência de novos empréstimos ao Uruguai, em 1854 e em 1858 (de 110 mil patacões, ou 229 contos de réis, incluídos juros), como também, em 1857, às referidas províncias da Confederação Argentina (mais 314 mil patacões, equivalentes a 603 contos).

Independentemente do que elas pudessem significar como "política de poder", essas operações de crédito eram não apenas minuciosamente contabilizadas e seguidas pela chancelaria imperial, como também absolutamente transparentes, pois que, resultando de autorizações dadas pelo parlamento e votadas sob a forma de lei, faziam objeto, cada ano, de prestações de contas à Assembleia Geral Legislativa. Um exemplo dessa prática é dado pela Tabela 10.1, que faz a conta das quantias adiantadas pelo Governo Imperial à República Oriental, com seu respectivo câmbio em mil-réis, tal como devidamente autorizado por lei de setembro de 1853.

Enredado numa política diplomática de "grande potência", da qual não mais podia se desvencilhar sem prejuízos irremediáveis à sua imagem externa, o Império foi levado a conceder, sobretudo em função da aliança contra o Paraguai, empréstimo sobre empréstimo, sem garantias reais de ressarcimento, durante praticamente três décadas, como se pode depreender da análise do Quadro 10.2.

10.2 Renegociações realistas no Prata

A segunda questão relevante dessa "diplomacia dos patacões" era sua relativa condescendência, algo reconhecido pelos próprios interessados. Com efeito, o Uruguai e a Confederação Argentina adiaram por diversas vezes as amortizações e juros devidos ao Brasil, sem que o Governo Imperial conseguisse obter satisfação. Ocasionalmente, cabia à diplomacia brasileira protestar por Nota contra certas práticas financeiras do Governo Oriental que resultavam num tratamento diferencial, e menos favorável, em relação aos interesses do Brasil: assim ocorreu, por exemplo, em relação aos arranjos especiais contraídos com a França e a Grã-Bretanha, também credores, cuja implementação redundava na postergação dos direitos do Brasil estabelecidos nos Acordos de 1851[219]. Em 1858, por exemplo, o ministro brasileiro reconhecia candidamente que os "empenhos [do Uruguai com a Inglaterra e a França] a que estão sujeitas as rendas das alfândegas uruguaias, [...] por serem anteriores ao que o Estado oriental contraiu com o Brasil, têm a preferência para pagamento"[220].

Em 1863, por sua vez, o ministro argentino das Relações Exteriores assinava com o ministro residente de S. M. I. em Buenos Aires um protocolo de amortização dos empréstimos concedidos em 1851 e 1857[221]. Dois anos depois, novo protocolo

219 Cf., por exemplo, o Relatório de 1863, *cit.*, p. 155.

220 Ver Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros apresentado à Assembleia Geral Legislativa na segunda sessão da décima legislatura pelo respectivo ministro e secretário de Estado visconde de Maranguape [12 de maio de 1858] (Rio de Janeiro: Typographia Universal de Laemmert, 1858) e, especialmente, o Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros apresentado à Assembleia Geral Legislativa na primeira sessão da décima primeira legislatura pelo respectivo ministro e secretário de Estado conselheiro Antonio Coelho de Sá e Albuquerque [15 de maio de 1861] (Rio de Janeiro: Typographia Universal de Laemmert, 1861), p. 26: "Os empréstimos do Uruguai montam hoje a 3 milhões de patacões", equivalentes a 4,982:801$710, a que se deve acrescentar mais um "empréstimo contraído junto ao Banco Mauá e C. de Montevidéu"

221 Ver "1863: Protocolo com a República Argentina", em Antônio Pereira Pinto, *Apontamentos para o direito internacional ou Coleção completa dos tratados celebrados com diferentes nações estrangeiras*, v. IV (2ª ed. Brasília: Ministério da Justiça/Editora da UnB, 1980), p. 289-291.

de empréstimo era efetuado em benefício da República Argentina, no valor de 1 milhão de pesos fortes, em quatro prestações de 250 mil cada uma, operação repetida um ano depois, no mesmo valor e praticamente sob as mesmas condições[222].

Segundo informava o *Relatório* de 1866, "os dois governos [do Uruguai e da República Argentina] prometeram pagar logo que conseguirem fazer empréstimos nas praças de Londres"[223]. Evidentemente, os pagamentos não foram feitos e, ainda em 1869 e 1870, era renegociado com a Argentina o pagamento das prestações vencidas respectivamente dos empréstimos de 1851 e 1857 e de 1865 e 1866 e seus juros[224]. O Uruguai, por sua vez, tendo obtido empréstimo de 3,5 milhões de libras na praça londrina, em 1872, foi no mesmo momento instado pelo Governo Imperial a regularizar a situação de sua dívida para com o Brasil, o que ele efetivamente tentou fazer, apresentando elaborada proposta de escalonamento de suas obrigações[225]. O visconde de Caravelas, ministro dos Negócios Estrangeiros, informava às Câmaras no ano seguinte que o governo uruguaio não podia deixar de reconhecer "que temos sido benévolos a esse respeito, e que é tempo de começar a solver os seus empenhos pecuniários para com o Brasil". Ele anexava ao seu relatório as tabelas de amortização do principal e dos juros constantes da proposta feita pelo governo uruguaio para o pagamento dos empréstimos e subsídios feitos nos anos 1850 e 1860[226].

222 *Ibid.*, "1865: Empréstimos feitos à República Argentina", p. 350-351.

223 Cf. Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros apresentado à Assembleia Geral Legislativa na quarta Sessão da décima segunda Legislatura pelo respectivo ministro e secretário de Estado José Antonio Saraiva [11 de maio de 1866] (Rio de Janeiro: Typographia do Correio Mercantil, 1866), p. 22.

224 Cf. José Manuel Cardoso de Oliveira, *Atos diplomáticos do Brasil, tratados do período colonial e vários documentos desde 1493*, v. I (Rio de Janeiro: Typographia do Jornal do Commercio, 1912), p. 430 e v. II, p. 9 e 12; Antônio Pereira Pinto, op. *cit.*, v. IV, p. 352-355.

225 Cf. José Manuel Cardoso de Oliveira, *Atos diplomáticos do Brasil*, v. II, *cit.*, p. 21.

226 Cf. Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros apresentado à Assembleia Geral Legislativa na segunda sessão da décima quinta legislatura pelo ministro e secretário de Estado visconde

Sem considerar o débito da República Argentina para com o Brasil, que nessa época ascendia a quase 150 mil pesos fortes, o Brasil continuava a contabilizar empréstimos não amortizados e juros não pagos pelo Uruguai, relativos às operações que foram objeto do tratado de 1851 e dos Protocolos de 1865, 1867 e 1868, num total de 9128 mil contos de réis (5825 mil de amortização do principal e 3302 mil de juros). Segundo um esquema aceito condicionalmente pelo Governo Imperial, a República Oriental propunha, em 1872, liquidar os juros devidos pelo capital emprestado até 31 de dezembro desse ano e abonar por semestre, a partir de 1873, o juro anual de 6% sobre o capital e de 3% sobre a importância líquida dos juros, amortizando ainda 3% da dívida nos primeiros dois anos, 4% no terceiro e quarto e 5% nos anos seguintes até sua extinção total, prevista em 22 anos. No ano seguinte, contudo, o Governo Imperial respondia que preferia que os juros correspondentes aos empréstimos de 1865 e 1868 fossem de 7% em vez de 6%, manifestando ainda o desejo de que não ficasse invalidada a hipoteca que o Brasil tinha sobre todas as rendas do Estado Oriental (contribuições diretas e indiretas, em especial as rendas das alfândegas).

A despeito da generosa compreensão brasileira, não houve nesse ano maiores progressos; ao contrário, a diplomacia brasileira conheceu nova surpresa: em setembro de 1873 a chancelaria uruguaia solicitou novo ajuste nas condições apresentadas em 1872, por "acefalia na direção do país", bem como a remissão de uma parte da dívida originada pela expedição militar brasileira de 1854, o que o Brasil não pretendeu evidentemente fazer, tanto porque o Governo Oriental continuava a privilegiar a França e a Grã-Bretanha na utilização dos recursos obtidos com

de Caravelas [15 de maio de 1873] (Rio de Janeiro: Typographia Universal de E. & H. Laemmert, 1873), p. 8; os anexos 23 a 28 (p. 64-68) tratam da dívida uruguaia.

o empréstimo contratado pouco tempo antes em Londres[227]. O pagamento da dívida foi adiado por um ano, ocorrendo no período entendimento quanto ao valor atualizado dos patacões; pouco tempo depois, o Governo Imperial era realisticamente obrigado a informar que desistia de hipotecas há muito vencidas, mas que não podia "consentir no adiamento indefinido [do cumprimento] das [reclamações] brasileiras [relativas à expedição de 1854]. Deve e há de insistir para que estas sejam atendidas sem mais demora"[228].

A Tabela 10.3 – que não deixa de lembrar um típico arranjo de renegociação de dívidas oficiais no âmbito do Clube de Paris, no final do século XX – apresenta o esquema sugerido pelo governo uruguaio a seu paciente credor e por este remanejado, já com os cálculos dos pagamentos ano a ano efetuados pela diretoria geral de contabilidade do Tesouro Nacional em 1873. O que a tabela não informa é, evidentemente, o fato de que a inadimplência uruguaia continuaria como uma constante nos anos seguintes. Em contrapartida, a Argentina vinha cumprindo rigorosamente nos prazos a amortização de suas prestações e, com o pagamento da 40ª, num valor de 114 mil pesos fortes, se concluía em 1874 o pagamento total (amortização e juros) dos empréstimos feitos em 1851 e em 1857. Ela ainda devia os juros dos empréstimos de 1865 e de 1866, mas se empenhava igualmente em pagá-los.

De boa-fé ou não, em 1882, ao propor renegociação dos empréstimos concedidos desde 1851, o chanceler uruguaio reconhecia que o governo de sua majestade "*no ha sido en manera*

227 Em relação a essa operação "franco-britânica", o Brasil respondeu, por Nota de 17.12.1873, nesses termos ao governo uruguaio: "Contratar novo empréstimo, muito mais avultado do que o anterior, em cuja aplicação não é contemplado o Brasil e sem que se lhe diga uma palavra de explicação prévia [...] Em condições ordinárias não seria justo atender a um credor (França), deixando o outro no esquecimento [...]"; cf. Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros apresentado à Assembleia Geral Legislativa na terceira Sessão da décima quinta Legislatura pelo ministro e secretário de Estado visconde de Caravelas [14 de maio de 1874] (Rio de Janeiro: Typographia Universal de Laemmert, 1874), p. 275-276.

228 *Ibid.*, p. 40.

alguna exijente con relación a la Deuda cuyo monto y servicio desea hoy fijar", mas que a "boa vontade" de seu próprio governo em saldar os compromissos de forma satisfatória era "sempre paralisada por circunstâncias imprevistas"[229]. Efetivamente, a situação de inadimplência do pequeno vizinho platino manteve-se nos anos seguintes, e durante muito tempo ainda continuaram com o Uruguai as negociações de consolidação e de repagamento das dívidas contraídas nas décadas anteriores.

Já no século XX, em 1918, o Brasil firmava um acordo de renegociação com a República Oriental, com vistas à liquidação do remanescente das antigas dívidas do século XIX, então estimadas num valor atualizado de 5 milhões de pesos uruguaios (aproximadamente o equivalente a pouco mais de 1 milhão de libras esterlinas). Como surpresa final ressalte-se que a importância líquida a ser obtida com as amortizações uruguaias deveria ser inteiramente aplicada em "obras de mútuo benefício, na fronteira comum das duas nações", como por exemplo a ponte internacional sobre o Rio Jaguarão. Após o término dessas obras, os respectivos governos dariam "como findas quaisquer reclamações relacionadas com a mesma dívida"[230].

Aparentemente, a "diplomacia dos patacões" redundou em grandes vitórias políticas e diplomáticas para o governo brasileiro, mas igualmente em retumbantes fracassos financeiros para o Tesouro Nacional, o que talvez tenha servido de lição para o futuro: durante muito tempo, no século XX, o Brasil não voltaria a exercer os talentos de sua diplomacia financeira na qualidade de credor generoso.

---

229 Cf. Relatório apresentado à Assembleia Geral Legislativa na primeira Sessão da décima oitava Legislatura pelo ministro e secretário de Estado interino dos Negócios Estrangeiros Franklin Américo de Menezes Dória (Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1882), p. 12 e 62.

230 Ver Hildebrando Accioly, *Atos internacionais vigentes no Brasil*, volume II (2ª ed. Rio de Janeiro: Pongetti, 1937), p. 118.

Tabela 10.1
Contabilidade dos pagamentos autorizados ao Uruguai, 1854

Data	Operação	Patacões	Réis
25.02	Prestação de dezembro de 1853 e janeiro de 1854, na razão de 30 mil patacões ao mês	60.000	115:200$000
28.03	Prestação de fevereiro e março, 30 mil patacões ao mês	60.000	115:200$000
29.04	Idem do corrente mês de abril	30.000	57:600$000
29.05	Idem do corrente mês de maio	30.000	57:600$000
31.05	Pela quantia, capital e juros, que Irineu Evangelista de Souza havia emprestado ao Uruguai	98.207	188:557$440
23.06	Resto das prestações dos meses de março, abril e maio, para elevá-las a 60 mil ao mês	90.000	172:800$000
26.07	Prestações de junho e julho, a 60 mil ao mês	120.000	230:400$000
25.08	Idem do corrente mês de agosto	60.000	115:200$000
23.09	Idem do corrente mês de setembro	60.000	115:200$000
26.10	Idem do corrente mês de outubro	60.000	115:200$000
11.12	Resto da prestação do mês de novembro	51.793	99:442$560
Seção de Contabilidade, em 3 de abril de 1855 Vicente Antonio da Costa, chefe de Seção		720.000	1.382:400$000

Fonte: *Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros*, 1855, Anexo nº 11, p. 34.

Quadro 10.2
Acordos de empréstimos para o Uruguai e a Argentina, 1851-1868

1851 (12.10)	*Convenção* entre o Brasil e a República Oriental para a prestação de subsídio; 60 mil patacões mensais "por tanto tempo quanto o Governo de S.M. julgar conveniente"; crédito imediato de 138 mil patacões; reconhecimento de dívida anterior de 288.791 pesos fortes, a juros de 6%; garantia das rendas do Estado e direitos das alfândegas.
1851 (21.11)	*Convênio* de empréstimo feito às províncias de Entre Rios e Corrientes, em decorrência do Tratado de Aliança dessa data, no valor de 400 mil pesos fortes, ou patacões (a 1$920 o patacão, equivalente a 768 contos de réis).
1853 (09.05)	*Contrato* de empréstimo da quantia de 84 mil pesos, entre o Ministro da Fazenda da ROU e Irineu Evangelista de Souza; 30 mil pesos "em metal de contado" e 48 mil pesos em letras ou vales; foi oferecido novo empréstimo por Irineu E. de Souza no valor de 1 milhão de pesos.
1853 (10.11)	*Convênio* entre o Ministro da Fazenda da ROU e Irineu Evangelista de Souza relativo ao pagamento dos empréstimos de 45 mil e 84 mil pesos, feitos em 16.01.1852 e em 9.05.1853; eram comprometidos 20 mil pesos mensais das alfândegas uruguaias, bem como o subsídio brasileiro para o pagamento dessas dívidas.
1854 (31.01)	*Ajuste*, por meio de notas reversais, regulando o subsídio de 30 mil patacões mensais, em continuação à Convenção de 12.10.1851; as prestações "poderão retirar-se, sem necessidade de aviso prévio, quando o governo imperial julgar conveniente".
1854 (01.06)	*Convenção* para a prestação de um novo subsídio de 60 mil patacões mensais, e na qual se regulariza o pagamento de subsídios anteriores e a ROU reconhece o Brasil como credor dos 84 mil pesos emprestados por Irineu Evangelista de Souza por contrato de 09.05.1853; as prestações "poderão ser reduzidas ou retiradas quando o governo de S.M. julgar conveniente e em nenhum caso poderão durar mais do que até dezembro de 1854", de conformidade com a autorização da Lei nº 723, de 30.09.1853, "salvo se o governo imperial for para isso novamente autorizado".
1857 (27.11)	*Protocolo* com a República Argentina, para a cessão de 314 mil patacões (equivalentes a 603 contos de réis).

continua

conclusão

1858 (23.01)	*Protocolo* estabelecendo as condições de um empréstimo de 110 mil patacões à ROU; juros de 6%; dedicado "às despesas futuras da Repartição da Guerra, Marinha, Estrangeiros e Governo".
1858 (08.05)	*Acordo* relativo a indenizações por prejuízos causados a cidadãos brasileiros durante a guerra civil; estabelecia uma comissão mista para o ajuste de reclamações de súditos brasileiros.
1865 (08.05)	*Convenção* para o empréstimo de 600 mil pesos fortes à ROU, feita na cidade de Buenos Aires, "para fardar, armar e custear pelo menos 4 a 5 mil homens que devem marchar contra o atual presidente do Paraguai, segundo o tratado de aliança" de 1º de maio de 1865.
1865 (31.05)	*Convênio* com a República Argentina para um empréstimo de 1 milhão de patacões (a 2$ o patacão, equivalente a 2 mil contos de réis); juros de 6%.
1865 (05.06)	*Protocolo* relativo às condições do empréstimo de 600 mil pesos fortes; o governo oriental pagaria somente juros e despesas que o governo imperial fizesse caso fosse levantar empréstimo interno ou externo para conceder a quantia estipulada; caso contrário, se aplicariam juros de 6%; a ROU ficava obrigada "a amortizar este empréstimo com a possível brevidade", pagando após um ano quantias mensais de 1%, mais os juros; logo que "possa levantar um empréstimo no estrangeiro, pagará então de uma só vez o capital e juros desse empréstimo", bem como entregará ao Brasil "quaisquer garantias ou valores que receber do Paraguai".
1865 (22.11)	*Protocolo* para ajustar as bases de um empréstimo de 200 mil pesos fortes à ROU, em quatro letras de 50 mil cada uma; se aplicavam as mesmas condições do empréstimo anterior.
1866 (1º.02)	*Convênio* com a República Argentina para novo empréstimo de 1 milhão de patacões (ou 2 mil contos de réis), modificado por acordo de 19.04.1869.
1867 (15.01)	*Protocolo* pelo qual foram estipuladas as bases de um empréstimo mensal de 30 mil pesos fortes, durante a guerra com o Paraguai; mesmas condições.
1868 (14.02)	*Protocolo* limitando o prazo de subsídio ou empréstimo mensal feito em 15.01.1867; aplicado a "despesas puramente de guerra", em nenhum caso continuará além da data de 15 de junho de 1868, ou poderá cessar "se antes dela terminar a guerra contra o Paraguai, e logo que isto suceder..."

Fonte: *Relatório* de 1900, Anexo I, p. 268-295.

Tabela 10.3
Esquema de escalonamento da dívida do Uruguai, 1874-1895
(1.000 mil-réis)

Ano real	Taxas sobre principal e juros	Percentual de amortização	Calendário pagamento	Valor do Principal	Valor dos Juros	Valor Total
1874	6% e 3%[1]	3%	1º ano	180.888	289.830	470.719
1875	=	3%	2º ano	180.888	281.135	462.024
1876	=	4%	3º ano	241.184	272.441	513.625
1877	=	4%	4º ano	241.184	260.847	502.032
1878 até 1894	=	5%	desde o 5º até o 21º ano	tranches de 301.480	249.254 descendo a 17.389	550.735 a 318.870
1895	=	5%	22º ano	60.296	2.898	63.194
Total dos pagamentos em 22 anos				*6.029.616*	*3.373.631*	*9.403.247*

Fonte: *Relatório* da Repartição dos Negócios Estrangeiros, 1874, Anexo 1, nº 76, p. 256
(1) Em 1874, foram cobrados 7% relativos aos empréstimos de 1865 a 1868.

Capítulo XI
A diplomacia da libra esterlina: o Brasil como devedor

> *Os empréstimos, quer internos, quer externos, são remédios extremos, a que só podemos recorrer em circunstâncias difíceis. Nem devemos ser tão ciosos do nosso crédito que estejamos sempre na contingência de pedir a estranhos os meios necessários para alimentar a vida da Nação, cuja prosperidade devemos discretamente promover.* [Marquês de Paranaguá, *Relatório da Fazenda* (1883)]

> *Penedo não era homem de fortuna. Mas tinha para gastar, além dos vencimentos de ministro, as percentagens ou gratificações que recebia pelos empréstimos brasileiros feitos em Londres. Com isso ele se permitia levar na capital inglesa uma vida de verdadeiro fausto.* [Heitor Lyra, *Minha vida diplomática* (1972)]

Credor pouco exigente e devedor renitente, o Brasil liquidava dentro dos prazos acordados os juros devidos pelos empréstimos, mas em geral não dispunha dos recursos necessários para amortizar o principal de seus compromissos externos. Foi o

caso, por exemplo, do primeiro empréstimo da "independência", situação renovada em relação aos compromissos decorrentes das obrigações contraídas com Portugal, em virtude da convenção de 1842. Para honrar tal engajamento, novo empréstimo tinha sido contratado, em julho de 1852, pelo conselheiro Sérgio Teixeira de Macedo, então ministro plenipotenciário em Londres, com a Casa Rothschild & Sons, num montante total de £ 1.040.600, ao preço de 95%, com juros de 4,5% e pelo prazo de trinta anos[231].

As condições favoráveis desse empréstimo podem ser desta vez explicadas pelo estado relativamente promissor das finanças públicas à época: a despeito do aumento de despesas com o engajamento no Prata, a cessação do tráfico tinha liberado enormes capitais, logo aplicados em atividades comerciais, em serviços de comunicações – as primeiras estradas de ferro, navegação a vapor, multiplicação de linhas telegráficas – e na extensão das culturas de exportação, situação que foi reforçada pela ação do visconde de Itaboraí na pasta da Fazenda, consolidando as finanças públicas, diminuindo os impostos de exportação para 5% (como um alegado primeiro passo para sua extinção) e retomando o pagamento da dívida externa.

A nova situação de expansão econômica, de aumento no volume do intercâmbio externo e de restauração geral das contas públicas repercutiu na confiança dos investidores estrangeiros: pela primeira vez foi contratado um empréstimo, não para honrar compromissos anteriores ou suprir necessidades do Tesouro, mas para um investimento econômico: a operação de £ 1.526.500, de

231 Ver Valentim Bouças, *História da dívida externa da União, 1ª Parte*: 1824-1937, v. XV, Série Finanças do Brasil (Rio de Janeiro: Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda/Jornal do Comércio de Rodrigues e C., 1946), p. 64; Claudionor de Souza Lemos, ***Dívida externa***: análise, legislação e documentos elucidativos (Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1946), p. 10; Liberato de Castro Carreira, *História financeira e orçamentária do Império do Brasil desde a sua fundação*, 2 vols. (Brasília/Rio de Janeiro: Senado Federal/Fundação Casa de Rui Barbosa, 1980) (ed. original: Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1889), p. 709-710.

maio de 1858, feita ao tipo de 95,5%, com juros de apenas 4,5%, toda ela destinada à estrada de ferro d. Pedro II, realizada com a garantia do governo[232]. A boa impressão deixada por essa transação, efetuada com a conhecida firma dos Rothschild, incitou o governo a autorizar, no ano seguinte, Carvalho Moreira, desde 1855 enviado extraordinário em Londres, a contrair outro empréstimo, no valor de £ 508 mil, para a liquidação daquele "ruinoso", contratado em 1829 pelo visconde de Itabaiana[233].

Entre 1855 e 1865, o serviço da dívida externa, como porcentagem do conjunto das despesas administrativas do Governo Imperial, vinha decrescendo gradativamente, passando de 20% a pouco mais de 10% dos encargos gerais, voltando a crescer a partir de 1865 em virtude da Guerra do Paraguai[234]. Em todo caso, a situação bem mais favorável nessa conjuntura conduziu o governo a autorizar o representante em Londres a contratar, com os mesmos Rothschild, novo empréstimo com objetivos econômicos – estrada de ferro de Recife ao São Francisco, entre outros –, operação efetuada em abril de 1860, por um valor nominal de £ 1.373.000. A despeito dos juros de apenas 4,5% e do prazo normal de trinta anos, o valor dos títulos era do tipo 90%, cotação que logo caiu a

232 Esse empréstimo, do tipo 95,5% e com prazo de 30 anos, foi saldado seis anos antes de seu termo final; segundo Castro Carreira, tratou-se do "primeiro empréstimo que regularmente se liquidou, não tendo remanescentes"; *ibid.*, p. 710.

233 Na ocasião, "deu-se aos portadores de títulos da mais ruinosa das nossas operações externas o direito de opção entre o pagamento em dinheiro e a troca das apólices vencidas pelas do novo empréstimo, ao par, juros de 5%, resgatáveis em vinte anos"; cf. Valentim Bouças, *História da dívida externa da União*, 1ª Parte: 1824-1937, *cit.*, p. 68. Os negociadores brasileiros já não estipulavam comissões pessoais nas operações de empréstimo, mas costumavam aceitar "presentes" dos banqueiros londrinos: o conselheiro Marques Lisboa, por exemplo, confessava ter recebido, da casa Samuel Philips, um presente de 3 mil libras pelo empréstimo de 1839 e, em 1843, um rico candelabro do barão Goldsmid; Sérgio Teixeira de Macedo "sempre disse ter recebido alguma coisa dos Rothschilds pela assinatura dos bonds de 1852"; cf. Renato de Mendonça, *Um diplomata na corte de Inglaterra*: o barão de Penedo e sua época, v. 219 da Coleção Brasiliana (São Paulo: Nacional, 1942), p. 166.

234 Cf. José Murilo de Carvalho, gráfico 3: "Porcentagem da despesa administrativa por itens, Brasil, 1841--1889", em *A construção da ordem*: a elite política imperial; *Teatro de sombras*: a política imperial (2ª ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/Relume-Dumará, 1996), p. 255.

85% em virtude de eventos internacionais do momento: luta pela unificação italiana, eleição de Lincoln nos Estados Unidos e começo da guerra civil, quedas em várias bolsas europeias. *The Economist* atribuía a queda aos frequentes recursos do Brasil ao crédito externo: "O anúncio do empréstimo foi recebido com grande indiferença [...] A emissão de fundos do governo do Brasil, ou de seus títulos garantidos, tem sido tão rápida nestes últimos tempos que tem embotado o apetite do público"[235].

Naquela conjuntura, quando a situação era ligeiramente deficitária do ponto de vista do orçamento público, os compromissos externos do Brasil ascendiam à soma de £ 7,6 milhões, avizinhando-se, ademais, duas obrigações formais: a liquidação do empréstimo de 1843, que atingia seu prazo final em dezembro de 1863, e a extinção do de 1824-1825, que deveria ocorrer em abril de 1864[236]. Em janeiro de 1863, era Carvalho Moreira autorizado a negociar novo empréstimo na praça londrina para o resgate de ambos, mas o rompimento de relações com a Inglaterra, no seguimento do incidente Christie, viria dificultar sobremaneira o prosseguimento das operações.

> *O ministro, que então se havia retirado para Paris [onde seria feito barão de Penedo], só iniciou os trabalhos relativos a esse empréstimo no começo do primeiro outono, aguardando na capital francesa, não só os acontecimentos oriundos do incidente diplomático, como ocasião oportuna para agir junto aos nossos banqueiros*[237].

235 *Apud* Valentim Bouças, *História da dívida externa da União*, 1ª Parte: 1824-1937, *cit.*, p. 70.

236 Cf. Claudionor de Souza Lemos, *Dívida externa:* análise, legislação e documentos elucidativos, *cit.*, p. 11.

237 Valentim Bouças, *História da dívida externa da União*, 1ª Parte: 1824-1937, *cit.*, p. 73; para ultimar as negociações com Rothschild, Carvalho Moreira tinha retornado à Inglaterra incógnito, passando oito dias em Londres a negociar os termos do novo contrato.

11.1 Estrangulamento externo

O período não era, portanto, dos mais favoráveis para a contratação de um novo empréstimo, que ainda assim foi negociado em outubro de 1863 por um valor nominal de £ 3.855.300. Dessa vez, contudo, os Rothschild, ainda que mantendo os juros a 4,5% e o prazo de trinta anos, como nos casos anteriores, realizaram a transação à base de 88%, o que ensejou fortes críticas a Carvalho Moreira. Depois do contrato "ruinoso" de 1829, seu empréstimo ficou sendo conhecido como "oneroso". Para defender-se, ele não apenas invocou a ruptura de relações diplomáticas então em curso entre os dois países, mas alegou também que o baixo preço da emissão deveu-se ao fato de "se não haver posto o empréstimo em concorrência na praça de Londres, ou de não ter aberto uma subscrição perante todos os capitalistas da Europa, expediente pelo qual teríamos necessariamente conseguido emiti-lo a 95% ou talvez mesmo a 95,5%"[238].

Em duas tabelas de seu opúsculo de refutação dos adversários, Penedo apresentou uma comparação entre as condições do empréstimo concedido ao Brasil em 1863 e aqueles contraídos em Londres por diversos outros países nesse mesmo período, cuja adaptação resumida se encontra no Quadro 11.1. A constatação que se pode extrair, efetivamente, é a de uma grande diversidade de situações, com tipos de empréstimo indo da metade à quase integralidade do valor face e juros distribuídos num leque de 3% a mais do que o dobro em termos de seu custo anual. No que se refere à América Latina, o diferencial de credibilidade entre os

---

238 *Ibid.*, p. 73-74, citando o trabalho do barão de Penedo, O empréstimo brasileiro contraído em Londres em 1863, que foi publicado em Paris no ano seguinte. Penedo também foi acusado de ter recebido uma "porcentagem" de 800 contos; cf. Renato de Mendonça, *Um diplomata na corte de Inglaterra*: o barão de Penedo e sua época, *cit.*, p. 162-167. Graham cita Oliveira Lima, segundo quem "o barão de Penedo admitia ter recebido [dos Rothschild], como 'presentes', 200 mil libras esterlinas"; cf. Richard Graham, "Brasil-Inglaterra, 1831-1889", em Sérgio Buarque de Holanda (Org.), *História da civilização brasileira*, tomo II, *O Brasil monárquico*, v. 4: Declínio e queda do Império (São Paulo: Difel, 1974), p. 151.

tomadores era também muito amplo, com o Peru ostentando um excelente *rating*, o Brasil seguindo logo atrás, e o México e a Venezuela disputando a condição de países de maior risco.

Em todo caso, o "risco Brasil" tendeu a se deslocar para o alto. Os dois anos seguintes foram desastrosos em termos financeiros, com a séria crise comercial de setembro de 1864, logo desdobrada em corrida bancária, e o começo da Guerra do Paraguai, em 1865. Apelou-se mais uma vez ao recurso do crédito externo, desta vez em condições extremas. As instruções enviadas novamente ao barão de Penedo, em junho desse ano, alertavam-no, em tom patético, para a próxima necessidade de se contratar empréstimo no equivalente a 40 mil contos de réis: "Os Agentes do Governo, Srs. Rothschild, têm sido sempre poderosos auxiliares em todas as ocasiões em que há sido preciso lançar mão deste recurso, e confia o Governo achar ainda neles as mesmas disposições". Antecipando as possíveis novas e desfavoráveis condições, o ofício despachado acrescentava: "Seria muito agradável ao Governo que o empréstimo que se vai contrair fosse realizado com o menor sacrifício possível do capital, e por preço que não seja inferior ao dos que se negociaram em 1863"[239].

A nova operação, entretanto, a maior até então realizada, se fez em bases mais exigentes: valor nominal de £ 6.963.600, com juros de 5%, tipo de 74%, amortização de 1% e prazo de trinta anos; rendeu líquido 5 milhões de esterlinos, ou em dinheiro brasileiro, pela média do câmbio da época, 68.850 contos de réis[240]. Poucos dias antes de ser realizado esse empréstimo, em setembro de 1865,

239 Valentim Bouças, *História da dívida externa da União*, *1ª Parte*: 1824-1937, *cit.*, p. 75-76.

240 *Ibid.*, p. 77. Esse empréstimo também representou, segundo Castro Carreira, a maior diferença em libras entre o valor real e o nominal da operação; cf. *História financeira e orçamentária do Império do Brasil*, *cit.*, p. 718. Como relata Mendonça, "Quando divulgaram no Rio as condições do empréstimo, a grita foi geral. [...] Quase 2 milhões de libras a mais, cobradas a título de comissões pela negociação, pagamento de juros ou de amortização"; cf. Renato Mendonça, *Um diplomata na corte de Inglaterra*, *cit.*, p. 206.

os Rothschild dirigiam à Agência Imperial Brasileira, em Londres, ofício no qual chamavam a atenção para os "vários rumores postos em circulação", que tendiam a "depreciar o crédito brasileiro", solicitavam maiores informações sobre as próximas obrigações do governo e alertavam sobre os compromissos imediatos, por eles estimados em 700 mil libras: "Mesmo em tempos ordinários hesitaríamos em fazer-lhe esse adiantamento, porém no estado atual do mercado monetário devemos confessar francamente que não entra em nossas cogitações promover o referido adiantamento". Eles terminavam por algumas candentes demandas:

> *Confiamos portanto na bondade de V. Ex.a para nos informar, com a possível brevidade, quais suas intenções a respeito do reembolso dos nossos adiantamentos e também, se não fosse abusar de V. Ex.a, quais seus planos com referência a futuros ajustes financeiros.*

Segundo comenta Bouças, o efeito produzido por tal ofício foi o de uma "ducha fria" no espírito daqueles que julgavam o crédito externo do Brasil como sendo de "ilimitadas possibilidades"[241].

A diplomacia profissional dispunha, ao contrário, de limitadas possibilidades de melhorar o desempenho do crédito brasileiro no exterior, mormente numa conjuntura de crise financeira, na qual o Banco do Brasil tinha se convertido, segundo as palavras de "distinto economista" da França, numa "fábrica de papel-moeda", situação aliás que determinou a transferência, em setembro de 1866, de seu poder emissor ao Tesouro, passando então a funcionar apenas como banco de depósitos e de descontos. Oliveira Lima transmite um pouco do clima sombrio que caracterizou o período:

> *Um empréstimo externo foi negociado em Londres em condições vexatórias; títulos da dívida interna vendiam-se*

241 Valentim Bouças, *História da dívida externa da União*, 1ª Parte: 1824-1937, *cit.*, p. 78-79.

> *a preços ínfimos, e notas do Tesouro a prazo eram emitidas vencendo juros extraordinários, onerando de toda forma a dívida flutuante. [...] Continuou entretanto o governo a aumentar consideravelmente a circulação de papel-moeda e a agravar os impostos. O câmbio naturalmente descia sempre por causa da superabundância da moeda fiduciária e das grandes dificuldades com que lutava a administração pela falta de recursos e [o] excesso de despesas. O governo tentou obviar ao mal mesmo por meio de grandes medidas como a liberdade da navegação de cabotagem, a qual reduziu muito os fretes marítimos costeiros, que se tinham tornado extraordinariamente onerosos, e a abertura ao tráfico universal sob pavilhões amigos do Amazonas e seus principais afluentes e do S. Francisco [...]*[242].

As novas obrigações externas exigiam, para uma dívida que agora se elevava a 14,5 milhões de libras, um serviço correspondente a 14% da receita estimada pelo governo em 1865, quando, em princípios da década, esses encargos absorviam tão somente 7% da renda arrecadada[243]. As rendas do estado, em grande medida vinculadas ao desempenho do comércio exterior, também podiam ser afetadas pelas oscilações dos valores médios alcançados pelos principais produtos brasileiros de exportação, que de fato apresentavam comportamento errático, como se pode facilmente constatar na Tabela 11.2.

O serviço da dívida passaria a representar uma parcela crescente da despesa administrativa do governo, mais do que dobrando, nos dez anos seguintes, seu peso relativo no conjunto dos demais gastos do estado. As necessidades de financiamento

242 Cf. Manoel de Oliveira Lima, *O Império brasileiro, 1822-1889* (Brasília: Editora da UnB, 1986), p. 167-168.

243 Estimações fornecidas por Claudionor de Souza Lemos, ***Dívida externa***: análise, legislação e documentos elucidativos, *cit.*, p. 11.

tinham de ser supridas, em grande medida, com o recurso a empréstimos adicionais, uma vez que as receitas obtidas pelas vias tradicionais não eram suficientes. De fato, muito embora o Brasil apresentasse, a partir da segunda metade do século, resultados positivos em sua balança comercial, os gastos com fretes, seguros, dividendos e juros dos capitais externos, viagens e remessas dos imigrantes, além das garantias dadas pelo governo às ferrovias privadas, oneravam a conta corrente. No que se refere às receitas do governo, estreitamente vinculadas às rendas do comércio exterior, elas tinham de suprir por vezes despesas extraordinárias, como a Guerra do Paraguai ou outros gastos não previstos. No cômputo global, os gastos governamentais em relação aos ganhos das alfândegas tendem a aumentar progressivamente no decorrer do Império, como revelado pela Tabela 11.3, que confronta o orçamento às exportações.

Durante a primeira metade do Império, portanto, a diplomacia profissional atuou sobretudo como negociadora de empréstimos para cobrir as necessidades mais urgentes em face dos déficits do Tesouro; ela passou, mais adiante, a tomar empréstimos para resgatar os precedentes, bem como a suprir-se no mercado financeiro londrino para, ademais dos mesmos objetivos tradicionais, buscar o financiamento adequado aos projetos de desenvolvimento econômico – ferrovias e obras de infraestrutura – que então passaram a ter prioridade relativa na programação do governo. Quando se estabelece a delegacia do Tesouro em Londres, em 1867, ainda assim o representante de sua majestade em Londres continuaria envolvido nesse tipo de operação, doravante na qualidade de membro de direito do conselho de administração das companhias criadas para a implementação dessas obras no Brasil.

11.2 De empréstimo em empréstimo...

O Brasil saiu da Guerra do Paraguai em péssima situação financeira, cumprindo-se infelizmente o terrível vaticínio de Mauá, ainda em 1860: como ele bem profetizara ao ministro plenipotenciário do Uruguai no Rio de Janeiro, a "maldita guerra" seria a "ruína do vencedor e a destruição do vencido"[244]. As principais fontes de financiamento do governo para o excesso de despesas eram a emissão de moeda, os empréstimos internos e os empréstimos externos de mais longo prazo. A maior parte dos déficits foram cobertos dentro do próprio país, seja pela emissão de papel-moeda, seja, prioritariamente, pela emissão de títulos públicos (geralmente obrigações a 6% ao ano).

Mesmo quando contraía empréstimos na praça londrina, o governo imperial tinha consciência de que, se não o fizesse, seria inevitavelmente obrigado a inflacionar o meio circulante, a taxar ainda mais pesadamente o contribuinte (o que não era fácil, reconhecia-se), a penalizar o comércio exterior (sobretudo as exportações), ou a contrair empréstimos internos, o que significaria desviar recursos de atividades produtivas. De certo modo, portanto, a dívida externa representou uma estratégia definida, tendo ela sido deliberadamente construída, à falta de melhor alternativa econômica.

Em meados do século, a dívida externa de cerca de 5,5 milhões de libras era constituída de cinco emissões de obrigações com juros de 5%, vendidas a preços que variaram de 52% a uma média de 81%, em geral com trinta anos de prazo. Até o final do Império, a Legação em Londres ainda contrataria outros doze empréstimos, por um total de 55 milhões de libras, a taxas de 4,5%

244 Carta de Mauá a Andrés Lamas, de novembro de 1860, citado por L. A. Moniz Bandeira, *O expansionismo brasileiro e a formação dos estados na bacia do Prata*, *cit.*, p. 211; o próprio Mauá seria vítima da nova situação, terminando por ir à falência alguns anos mais tarde.

a 5%. Dessas operações, cerca de um terço foi realizado para fins produtivos, geralmente a construção de ferrovias e algumas obras de infraestrutura, mas os dois terços restantes serviram para cobrir déficits do Tesouro, pagamento de juros em atraso e amortizações de empréstimos antigos já vencidos.

No período posterior à guerra, seriam contraídos em Londres outros seis empréstimos, respectivamente em 1871, 1875, 1883, 1886, 1888 e 1889. Nos anos 1870, o país entraria em fase de grande desenvolvimento, a despeito da crise comercial de 1875, da liquidação dos encargos da guerra e da grande seca do Nordeste, que sacrificou mais vidas do que a própria Guerra do Paraguai. Em 1870, um primeiro empréstimo externo foi autorizado para completar o resgate da dívida flutuante, fazer prolongamentos na estrada de ferro d. Pedro II e cobrir as despesas extras dos Ministérios da Guerra e da Marinha. Em novembro desse ano, o encarregado da pasta da Fazenda, visconde de Inhomirim (Francisco de Sales Torres Homem), transmitia ao conselheiro José Carlos de Almeida Arêas, ministro plenipotenciário em Londres, instruções rigorosas, "que só poderiam ser transgredidas na eventualidade de se poder melhor beneficiar os interesses do Tesouro"[245].

O contrato, celebrado no Brasil como favorável, foi assinado em fevereiro de 1871, por um valor líquido de 3 milhões de libras (e nominal de 3.460 mil), a juros de 5% e um preço de 89%, com prazo de 38 anos. Descontada a comissão de 5% e outras despesas, a operação, contratada como tradicionalmente com a Casa Rothschild, produziu um valor final de 2.983 mil libras, dos quais a metade foi aplicada no exterior. Sobre esse empréstimo congratulou-se pouco depois com a Assembleia o ministro da

245 Cf. Valentim Bouças, *História da dívida externa da União*, 1ª Parte: 1824-1937, *cit.*, p. 81. As instruções estão transcritas integralmente em Castro Carreira, *História financeira e orçamentária do Império do Brasil*, *cit.*, p. 481-482, acompanhadas do Memorandum do contrato de empréstimo assinado em 23 de fevereiro de 1871 por Arêas e os irmãos Rothschild; cf. Liberato de Castro Carreira.

Fazenda, visconde de Rio Branco: "Foi, nesta ocasião, sumamente lisonjeira para nós a manifestação de aplauso com que quase toda a imprensa da Inglaterra acolheu o feliz resultado desta operação, e nos equiparou, pelo que respeita ao crédito e confiança em nossos recursos, aos países mais poderosos e ricos da mesma Europa"[246].

O Governo Imperial continuava, ao lado do fomento da agricultura pela colonização, a impulsionar a construção de vias férreas e a navegação fluvial, cujo financiamento não poderia ser normalmente atendido pelo mercado interno. Nessas circunstâncias, o visconde de Rio Branco, em 1875,

> *[...] autorizou o barão de Penedo, novamente enviado extraordinário e ministro plenipotenciário em Londres, a negociar outro empréstimo externo, operação que foi concluída com os nossos banqueiros [sic] no valor nominal de £ 5.301.200, juros de 5%, tipo 96,5 e prazo de 38 anos, tendo rendido líquido £ 5.000.000*[247].

O elevado valor do contrato, para trabalhos que deveriam desenvolver-se durante três ou quatro exercícios orçamentários, com desembolso efetivo de somas menos importantes a cada vez, foi justificado por Rio Branco:

> *Não tem sido praxe levantar-se [em Londres] empréstimo algum para ser realizado por partes, com largos intervalos, ajustado previamente o preço da emissão. Assim, contraindo-se agora um empréstimo de £ 2 ou 3.000.000 para acudir às primeiras despesas das estradas de ferro,*

246 Cf. *Proposta* e *Relatório* apresentados à Assembleia Geral na terceira sessão da décima quarta legislatura pelo ministro e secretário de Estado dos Negócios da Fazenda Visconde de Rio Branco (Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1871), p. 11.

247 Valentim Bouças, *História da dívida externa da União*, 1ª Parte: 1824-1937, *cit.*, p. 82; o memorando do contrato figura igualmente em Liberato de Castro Carreira, *História financeira e orçamentária do Império do Brasil*, *cit.*, p. 509-511.

> *corria-se o risco de encontrar condições menos vantajosas, quando fosse preciso levantar a soma restante*[248].

Os déficits orçamentários continuaram nos exercícios seguintes, a que vieram agregar-se, em princípios dos anos 1880, a baixa do preço do café, o estado vacilante do câmbio (encarecendo o serviço da dívida) e a diminuição das safras de açúcar e algodão nas províncias do Norte, reduzindo ainda mais as rendas públicas[249]. Com o objetivo de ajudar a firmar-se no Brasil a taxa de câmbio e para concorrer às despesas ordinárias e extraordinárias dos exercícios de 1882-1883 e 1883-1884, decidiu o ministro da Fazenda fazer mais uma operação em Londres, dessa vez de 4 milhões de libras: "Contratei esse empréstimo diretamente com a firma N. M. Rothschild & Sons, que, por ser agente do Brasil, melhor podia conhecer o seu estado financeiro e, conseguintemente, oferecer condições mais favoráveis"[250]. Seu valor nominal foi de 4.599.600 libras, com juros de 4,5%, uma corretagem aos contratadores de 2,25% e um preço de emissão de 89%, devendo efetuar-se seu resgate em 38 anos[251].

O câmbio, contudo, continuou a se deteriorar, variando, em 1885, entre 17 e 18 dinheiros, da mesma forma que o orçamento público, que nesse ano produziu um déficit de 33 mil contos. Mais grave ainda: a dívida flutuante, proveniente dos bilhetes do Tesouro em circulação, era superior a 100 mil contos, soma jamais alcançada na história financeira do Império. Para restabelecer o equilíbrio financeiro e resgatar a dívida flutuante, o novo ministro

---

248 Cf. Claudionor de Souza Lemos, *Dívida externa*: análise, legislação e documentos elucidativos, *cit.*, p. 13.

249 *Ibidem*; "Caminhava o Brasil sob o peso de seu terrível fardo: os déficits acumulados", diz esse autor.

250 Cf. Valentim Bouças, *História da dívida externa da União*, 1ª Parte: 1824-1937, *cit.*, p. 85-86; o agente contratual foi, na verdade, o agente do Tesouro em Londres, conselheiro João José do Rosário, a quem o ministro deu "as precisas instruções".

251 Liberato de Castro Carreira, *História financeira e orçamentária do Império do Brasil*, *cit.*, p. 569-571. Castro Carreira transcreve o *memorandum* do contrato.

da Fazenda, Francisco Belisário, decide contrair novo empréstimo externo, iniciando ao mesmo tempo providências para o resgate de bilhetes. Em fevereiro de 1886, era efetuado o contrato com os Rothschild, por um valor nominal de £ 6.431.000 (líquido de £ 6 milhões), juros de 5%, tipo de 95% e prazo de 38 anos[252]. Para elevar a taxa de câmbio, Belisário "fez votar um artigo de lei mandando anualmente retirar da circulação 5 mil contos de bilhetes do Tesouro"[253].

Menos de dois anos depois, manifestando-se com menor intensidade os problemas dos déficits e da dívida flutuante, mas para prevenir as dificuldades decorrentes da extinção da escravidão, o governo resolveu levantar, em abril de 1888, novo empréstimo com os Rothschild, contratado nas seguintes bases: valor nominal de £ 6.297.300 (líquido igualmente de £ 6 milhões), juros de 4,5%, tipo de 97%, comissão de 1,5% para os negociadores e prazo de 38 anos, podendo portanto considerar-se de melhor desempenho que os anteriores. O câmbio subiu progressivamente a 28 dinheiros (pence por mil-réis) e a dívida flutuante baixou a 40 mil contos.

Vários empréstimos contraídos nas três últimas décadas do Império, tanto para fins de investimentos produtivos como por inadiáveis necessidades orçamentárias, foram resgatados pela grande operação de conversão efetuada pelo ministro Afonso Celso quase ao final do Império. Ao realizar o balanço financeiro do regime, em meados de 1888, Castro Carreira indicou que circulavam nessa época os títulos dos empréstimos de 1863, 1865, 1871, 1875, 1883, 1886 e 1888, num valor total de £ 28.478.300, representando elevado ônus para as finanças do estado.

252 Castro Carreira transcreve apenas o contrato preliminar, sob responsabilidade do conselheiro José Antonio de Azevedo Castro, delegado do Tesouro; *ibid.*, p. 598-600.

253 Valentim Bouças, *História da dívida externa da União*, 1ª Parte: 1824-1937, *cit.*, p. 88.

> *Este era o estado da dívida externa em 1888, quando, por uma feliz operação de crédito realizada em 11 de outubro de 1889 pelo visconde de Ouro Preto com a casa N. M. Rothschild & Comp. da praça de Londres, fez a conversão dos títulos da dívida de 5% por outros de 4%, levantando para isso um empréstimo de £ 20.000.000 a 90 e juro de 4% [...]*[254].

A operação, classificada por Bouças de "sucesso triunfal" e que resultaria numa economia anual de 438 mil libras em juros e amortizações, foi, como da vez anterior, negociada não pelo encarregado da Legação brasileira, mas pelo conselheiro José de Azevedo Castro, delegado do Tesouro em Londres[255].

O Quadro 11.4 oferece uma visão geral dos empréstimos externos do Império nessa segunda fase. Da longa série de empréstimos contraídos pelo regime imperial, vários foram resgatados por meio da operação de conversão efetuada por Ouro Preto em outubro de 1889[256]. De acordo com a síntese feita por Valentim Bouças, a República encontrou em circulação as operações efetuadas em 1883 e em 1888, a juros de 4,5%, e a de 1889, a juros de 4%, nos valores respectivos de £ 4.248.600, £ 6.265.900 e £ 19.837.000[257].

---

254 Cf. Liberato de Castro Carreira, *História financeira e orçamentária do Império do Brasil*, cit., p. 716.

255 Valentim Bouças, *História da dívida externa da União, 1ª Parte*: 1824-1937, *cit.*, p. 91; a ratificação do contrato foi feita em abril de 1890, já na vigência do regime republicano.

256 Tendo Rui Barbosa, o primeiro ministro da Fazenda da República, criticado acerbamente a política financeira do Império, Ouro Preto, o último premier do Império, assumiu a defesa do antigo regime: entre 1822 e 1889 as dívidas contraídas ascenderam a 989 mil contos de réis, dos quais 119 mil corresponderam ao ágio com que foram emitidos os títulos dos diversos empréstimos, a comissões pagas aos agentes que os negociaram, a abatimentos por antecipações de entradas, ou seja, a diferença entre o valor real e nominal de tais operações. O valor total do dinheiro efetivamente recebido pelo Império através dos créditos externos teria sido, assim, de 870 mil contos; cf. Pinto Ferreira, *Capitais estrangeiros e dívida externa do Brasil* (São Paulo: Brasiliense, 1965), p. 108.

257 Valentim Bouças, *História da dívida externa da União*, 1ª Parte: 1824-1937, *cit.*, p. 92; Souza Lemos dá valores diferentes para os dois primeiros empréstimos que representariam, respectivamente,

O capital nominal dos empréstimos contraídos em Londres, resgatados ou não, elevou-se, em todo o período imperial, a £ 68.191 900, segundo a taxa anual média de conversão utilizada por Bouças, ao passo que a importância dos empréstimos resgatados teria sido de £ 37.458.000. No total, a dívida pública externa legada pelo Império à República aproximou-se de 30 milhões de libras, o que, considerando-se um volume de exportações de aproximadamente 26 milhões de libras em 1889, resultaria numa relação dívida externa/exportação de 1,15, bastante razoável, segundo Buescu[258].

11.3 A inserção financeira internacional do Brasil

Se a maior parte dos empréstimos contraídos durante o Império serviu para cobertura fiscal, e de fato para o refinanciamento de velhos créditos, um terço pelo menos foi dedicado a investimentos de infraestrutura. A República não inovou fundamentalmente nesse particular; ela também decidiu garantir os empréstimos externos que as províncias tinham começado a contrair desde algum tempo antes, inclusive fora da praça londrina. Havia por outro lado uma dívida comercial de curto prazo que os empresários ligados ao comércio exterior contraíam diretamente no setor bancário, sobretudo estrangeiro, e uma dívida privada de longo prazo, geralmente vinculada ao setor ferroviário.

De modo geral, o Brasil esteve inserido de forma bastante satisfatória no sistema financeiro internacional, fazendo largo uso de suas possibilidades de financiamento e de empréstimo.

> *A elite imperial apreciou as vantagens que obteve com o acesso aos mercados mundiais e geralmente pagou*

£ 4.215.300 e £ 6.230.900; cf. Claudionor de Souza Lemos, *Dívida externa*: análise, legislação e documentos elucidativos, *cit.*, p. 15.

258 Cf. Mircea Buescu, "Uma reavaliação da política econômica do Segundo Reinado", em *Brasil: problemas econômicos e experiência histórica* (Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1985), p. 221.

> *suas dívidas de forma satisfatória. Sem empréstimos estrangeiros teria havido menos ferrovias, se chegasse a haver alguma, a produção agrícola teria sido menor, e o padrão de vida da elite, menos generoso"*[259].

Como elemento distintivo em relação a outros países da América Latina, Bouças destaca o fato de que o Brasil, a despeito de também viver em regime de constantes déficits, foi o único que não tinha ido à bancarrota nos *defaults* praticados em diversas épocas pelas repúblicas do continente, algumas mais de uma vez, motivando inclusive o recurso a intervenções estrangeiras. Com efeito, depois da primeira vaga de inadimplências, na sequência das independências latino-americanas[260], uma segunda vaga de *defaults* varreria o continente em torno dos anos 1860 e 1870 (Venezuela, México, Peru), envolvendo também alguns países médio-orientais (Turquia, Egito). Mesmo nos Estados Unidos, vários estados da federação tinham repudiado as suas dívidas na primeira metade do século, sem que as sanções que normalmente eram invocadas contra os devedores latino-americanos fossem agitadas contra eles.

Esquemas de proteção dos interesses financeiros dos credores ou dos investidores contra expropriações ou comportamentos pouco "cooperativos" por parte dos estados latino-americanos começaram a ser implementados desde meados do século: os banqueiros da Grã-Bretanha, que eram os que tinham mais a perder com eventuais insolvências de devedores estrangeiros, tinham sido os primeiros a se organizar, em 1868, numa Corporation of

---

259 Cf. John Schulz, *A crise financeira da abolição, 1875-1901* (São Paulo: Edusp/Instituto Fernand Braudel, 1996), p. 31.

260 Sobre essa primeira onda de inadimplências de países latino-americanos e o fato de o Brasil se destacar como único adimplente, ver o estudo histórico de Frank Griffith Dawson, *The First Latin American Debt Crisis*: the City of London and the 1822-25 Loan-Bubble (New Haven: Yale University Press, 1990), especialmente o capítulo IX, "The Only Survivor", p. 174-192

Foreign Bondholders, como forma de proteger os seus interesses[261]. Mas, como informava candidamente um economista britânico, em princípios dos anos 1880,

> *[...] as perdas acarretadas por inadimplências foram, no longo prazo, quase insignificantes comparadas com os grandes ganhos obtidos pelos investidores britânicos em todas as aplicações em títulos mobiliários estrangeiros e coloniais [...] não apenas resultaram as ações de governos estrangeiros lucrativas para os investidores britânicos em seu conjunto, depois de deduzidas as perdas por títulos não pagos, mas elas foram ainda mais lucrativas que os bônus coloniais do Governo [britânico], a despeito do fato de que nenhum título colonial conheceu a inadimplência*[262].

Os investidores britânicos poderiam, caso necessário, fazer apelo à Royal Navy, se violações graves às regras existentes – fraude ou apropriação de fundos – ocorressem, mas em face da relutância do Foreign Office em engajar ações contra governos que eram, na maior parte dos casos, favoráveis aos interesses da Grã-Bretanha,

261 Sobre os mecanismos de defesa dos credores no século passado, ver a obra conjunta de Edwin Borchard e William H. Wynne, *State Insolvency and Foreign Bondholders*, v. I: General Principles, por E. Borchard (New Haven: Yale University Press, 1951, 2 vols.); o 2º volume é dedicado a *Selected Case Histories of Government Foreign Bond Defaults and Debt Readjustments*, por William H. Wynne.

262 "[...] the losses caused through defaults were, in the long run almost insignificant compared with the large gains derived by British investors over the whole field of foreign and colonial securities." Na verdade, como reconheceu o mesmo economista, "not only had foreign Government stocks been a profitable holding to British investors taken as a whole, after deducing the losses incurred upon defaulting securities, but they have been more profitable than colonial government bonds, in spite of the fact that no colonial securities were, or have been, in default" (tradução do autor); cf. R. L. Nash, *A Short Inquiry into the Profitable Nature of Our Investments* (3ª ed. Londres: E. Wilson, 1881), p. 9, citado em C. K. Hobson, *The Export of Capital* (Londres: Constable, 1914), transcrito por sua vez em Edwin Borchard e William H. Wynne, *State Insolvency and Foreign Bondholders*, v. I: General Principles (New Haven: Yale University Press, 1951), p. xxvii. A Corporation britânica parece ter servido de modelo para diversos outros grupos organizados nessa mesma época, na França, na Bélgica, na Alemanha e na Holanda, bem como, bem mais tarde, para o American Foreign Bondholders Protective Council, organizado diretamente pelo Departamento de Estado norte-americano em 1932, como consequência do terceiro grande período de insolvências generalizadas, provocado pelo bank crash de 1929-1931, que trouxe consigo uma série de inadimplências na Europa e na América Latina.

eles tendiam a recorrer a sanções propriamente financeiras, denegando o acesso ulterior dos inadimplentes ao mercado internacional, vale dizer britânico, de capitais de empréstimo ou de risco[263]. O Brasil, não apenas pela postura essencialmente "londrina" de sua diplomacia oitocentista, mas sobretudo pela sua precocidade legislativa e pela eficácia demonstrada na atração e no tratamento igualitário do capital estrangeiro, em suas diversas formas, esteve imune a esse tipo de ação, sem que deixassem de se manifestar, ocasionalmente, exemplos de prepotência britânica no eventual encaminhamento de questões de interesse econômico envolvendo súditos de Sua Majestade. Os problemas dos investimentos diretos e do tráfico escravo constituem, precisamente, casos paradigmáticos no contexto da diplomacia econômica brasileira do século XIX, justificando assim análises específicas dessas experiências históricas.

263 Ver o livro de Charles Lipson, *Standing Guard*: Protecting Foreign Capital in the Nineteenth and Twentieth Centuries (Berkeley: University of California Press, 1985), que trata igualmente da proteção à propriedade intelectual.

Quadro 11.1
Empréstimos lançados em Londres, 1862-1864 (em £)

Países	Valor	Tipo	Juros	Casa Bancária
Rússia	10.000.000	94	5	–
México	7.790.000	63	6	Glyn, Milles & Co.
Rússia	6.000.000	85	5	Baring Brothers & Co.
Peru	5.500.000	93	4,5	–
Portugal	5.000.000	44	3	–
Brasil	***3.300.000***	*88*	***4,5***	***N. M. Rothschild & Sons***
Portugal	2.500.000	48	3	Stern Brothers
Suécia	2.223.000	92,5	4,25	J. Henry Schroeder & Co.
Egito	2.195.000	82,5	7	–
Turquia	2.000.000	68	6	Imperial Ottoman Bank
Venezuela	1.500.000	60	6	General Credit & Finance Co.
Dinamarca	1.200.000	93	5	E. I. Hambro & Sons
Egito	1.097.000	84,5	7	–
Venezuela	1.000.000	63	6	–
Bolívia	1.000.000	88	7	London & Country Bank
Marrocos	426.000	85	5	–
Empréstimo contraído na praça de Paris (em francos franceses):				
França	300.000.000	66,3	3	Subscrição pública

Fonte: Penedo, *O Empréstimo*... apud: Jacob Cavalcanti, *Histórico da Dívida Externa Federal* (Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1923), p. 18-19.

Tabela 11.2
Valor médio dos principais produtos de exportação, 1821-1910
($ = mil-réis; £ = libra ouro; todos por tonelada, à exceção do café: por saca)

Período decenal	Café		Açúcar		Cacau		Fumo		Algodão		Borracha		Couros	
	$	£	$	£	$	£	$	£	$	£	$	£	$	£
1821-30	14$3	2,26	163$	24,5	95$	17,7	136$	23,3	397$	66,0	475$	51,7	431$	68,5
1831-40	15$6	2,21	118$	16,7	126$	17,0	147$	20,7	336$	46,5	531$	72,7	299$	42,3
1841-50	11$8	1,32	130$	14,5	167$	18,7	188$	21,1	328$	36,9	408$	45,6	262$	29,1
1851-60	16$7	1,89	157$	17,8	261$	29,4	296$	33,4	396$	45,0	1:039$	117,7	396$	44,8
1861-70	24$1	2,36	160$	16,4	420$	41,1	371$	36,1	977$	94,5	1:317$	725,1	435$	42,1
1871-80	30$5	3,11	138$	14,0	481$	48,8	383$	38,9	488$	49,9	1:792$	181,9	489$	50,0
1881-90	27$9	2,54	119$	10,8	535$	48,7	333$	30,3	448$	40,4	1:686$	160,0	427$	39,8
1891-1900	63$0	2,52	311$	13,0	1:074$	40,9	812$	29,7	1:146$	49,0	5:442$	204,3	738$	28,3
1901-10	32$0	1,87	156$	8,6	922$	54,2	719$	41,1	899$	51,8	6:575$	389,5	1:080$	63,2

Fonte: IBGE, *Séries Estatísticas Retrospectivas*, vol. 3, 1987, p. 91.

Tabela 11.3
Gastos governamentais e valor das exportações, 1835-1890
(valores em mil contos de réis)

Ano	Orçamento	Exportações	% Orç./Xs
1835-1836	11	41	27
1840-1841	19	42	45
1845-1846	25	54	46
1850-1851	26	68	38
1855-1856	32	94	34
1860-1861	48	123	39
1865-1866	59	157	38
1870-1871	83	168	49
1875-1876	105	184	57
1880-1881	116	231	50
1885-1886	139	195	71
1886-1887	138	264	52
1888	147	273	54
1889	186	256	73
1890	221	326	68

Fonte: J. Schulz, *A crise financeira da abolição*, p. 148-149, com base em *Leis e decretos do Brasil* e L. Castro Carreira, *História financeira e orçamentária do Império no Brasil*.

Quadro 11.4
Contratação de empréstimos externos pelo Brasil, 1860-1889

Ano	Valor em £	Tipo %	Juros %	Prazo anos	Finalidades principais do empréstimo
1860	1.373.000	90	4,5	30	Prolongamento da estrada ferro do São Francisco; Companhia Industrial Mucury.
1863	3.855.300	88	4,5	30	Déficits Tesouro, pagamento de empréstimos anteriores (1824 e 1843).
1865	6.963.600	74	5	37	Déficits Tesouro, financiamento da Guerra do Paraguai.
1871	3.459.600	89	5	38	Déficits Tesouro, juros de empréstimos anteriores e construção de estrada de ferro.
1875	5.301.200	96,5	5	38	Déficits Tesouro, juros de empréstimos, construção de estrada de ferro.
1883	4.599.600	89	4,5	38	Serviços de infraestrutura urbana; construção de estrada de ferro.
1886	6.431.000	95	5	37	Cobertura de déficits orçamentários.
1888	6.297.300	97	4,5	37	Extensão e construção de estradas de ferro.
1889	19.837.000	90	4	56	Conversão dos empréstimos de 1865, 1871,1875, 1886 e 1888; ratificado em 1890.

Fontes: Carreira, *História Financeira*, pp. 719-720; Bouças, *História da Dívida Externa*, dados esparsos no livro; Souza Lemos, *Dívida Externa*, idem; Carmen L. P. de Almeida, *Funding Loan: o empréstimo de consolidação de 1898*, p. 21; IBGE, *Séries Estatísticas Retrospectivas*, p. 133; Marcelo de PaivaAbreu, "A dívida pública externa do Brasil, 1824-1931", *Estudos Econômicos* (2, 1985).

PARTE IV

Diplomacia dos investimentos: precocidade e abertura

Capítulo XII
A diplomacia das exposições: as vitrines do capitalismo

Com esta exposição [a de Londres, em 1851], a burguesia mundial erige na moderna Roma o seu Panteão, onde ela mostra, orgulhosamente satisfeita de si mesma, os deuses que ela mesma criou [...]. A burguesia celebra esta festa máxima num momento em que é iminente a derrocada de todo o seu esplendor, desmoronamento que lhe demonstrará, de forma acabada, como lhe escapam por entre os dedos as forças por ela mesma criadas. [Marx e Engels, *Neue Reinische Zeitung* (1851)]

L'industrie est aujourd'hui le champ de bataille pacifique sur lequel les peuples se disputent la victoire. Depuis 1851, date à laquelle eut lieu la première Exposition Internationale à Londres, chaque nation s'est disputé l'honneur de réunir chez elle les produits de l'industrie du monde entier [...]. Le Brésil, en prenant part à l'Exposition Universelle de 1889, devait avoir pour but moins de faire connaître ses progrès industriels qui, pour si réels qu'ils soient, ne peuvent pas lui donner l'espoir d'exporter ses produits manufacturés,

> *que celui de montrer à l'Europe les avantages qu'offrent aux travailleurs et aux capitalistes, non seulement son industrie naissante, mais encore ses produits naturels, son climat qui permet les cultures des pays intertropicaux, comme celle des régions tempérées, enfin ses richesses minéralogiques, le tout présentant un vaste champ d'exploitation à l'activité humaine [...]**. [Pires de Almeida, *L'agriculture et les industries au Brésil* (1889)]

A despeito das previsões catastrofistas de Marx, já refugiado em Londres, sobre esses exemplos emblemáticos do exibicionismo burguês típico do século XIX, as festividades "de classe" em torno das feiras industriais e das exposições universais não conduziram ao final apocalíptico que ele previa em seu recém-divulgado "panfleto" de 1848, o *Manifesto do partido comunista*. O fato é que, entre meados do século XIX e princípios do século XX, ademais da organização de feiras industriais – que se tornaram tão corriqueiras quanto as feiras comerciais na baixa Idade Média –, várias metrópoles da Europa e dos Estados Unidos passaram a sediar uma nova modalidade de exibição do poderio econômico e do prestígio político dessas nações avançadas: as exposições universais, verdadeiros símbolos das transformações em curso na economia capitalista.

* "A indústria é hoje o campo de batalha pacífico no qual os povos disputam entre si a vitória. A partir de 1851, data na qual teve lugar a primeira Exposição Internacional em Londres, cada nação lutou pela honra de reunir em casa os produtos da indústria de todo o mundo [...] O Brasil, participando da Exposição Universal de 1889, deveria ter por objetivo, não tanto de fazer conhecer seus progressos industriais que, por mais reais que eles sejam, não podem lhe dar a esperança de exportar seus produtos manufaturados, mas de mostrar à Europa as vantagens que oferecem aos trabalhadores e capitalistas não apenas sua indústria nascente, mas ainda seus produtos naturais, seu clima que permite os cultivos dos países intertropicais, como também os das regiões temperadas, enfim, suas riquezas mineralógicas, tudo isso apresentando um vasto campo de exploração para a atividade humana [...]" (tradução do autor).

No dia 1º de maio de 1851, data que no final do século se tornaria representativa das lutas operárias desejadas por Marx, a primeira exposição verdadeiramente universal dá nascimento, em Londres, a um modelo que logo seria imitado nas grandes cidades da Europa e dos Estados Unidos: distribuída em seis hectares de terreno e com 14 mil expositores, 6 milhões de pessoas visitaram o Palácio de Cristal, obra-prima dessa exposição que, de certa forma, enterrava a verde "Old England" e colocava em seu lugar a *railwaymania*, a locomotiva que empurrava a oficina do mundo[264]. A própria rainha Vitória concorreria à sua inauguração, mas toda a organização, de conformidade com os princípios do liberalismo econômico dos quais a Grã-Bretanha era o mais autorizado arauto, estava entregue à iniciativa privada.

Uma vez dada a partida, o exibicionismo do capitalismo triunfante não conheceria mais limites. Quarenta anos depois de Crystal Palace, mais exatamente em 1893, a exposição universal de Chicago, cujo tema era o quarto centenário do descobrimento da América, ocupava um espaço de 288 hectares com 70 mil expositores, tendo sido visitada por mais de 27 milhões de pessoas. A Exposição Universal de Paris, em 1900, com 83 mil expositores, foi visitada por nada menos do que 48 milhões de pessoas, numa verdadeira apoteose do século. O Império participou das mais importantes exposições realizadas na Europa e na América do Norte, mas não conseguiu emular os exibicionistas dos países industrialmente avançados e organizar a sua própria Exposição Universal, tendo logrado, entretanto, realizar seis exposições nacionais no Rio de Janeiro, entre 1861 e 1889.

Na segunda metade do século XIX, quando a Revolução Industrial corria a todo vapor, essas exibições serviam de vitrine

264 Ver a propósito o livro de Linda Aimone e Carlo Olmo, *L'Esposizioni Universali, 1851-1900* (Turim: Umberto Allemandi, 1990), consultado na versão francesa: *Les expositions universelles, 1851-1900* (Paris: Belin, 1993).

às novas tecnologias e de demonstração de prestígio e exuberância das sociedades que as abrigavam. Sob as abóbadas de vidro do Crystal Palace ou ao pé da gigantesca construção metálica da *tour* Eiffel, soberanos, inventores, industriais, arquitetos, artistas e homens de ciência ou de negócios circulavam tão intensamente quanto as novas ideias, atraídos pelo fascínio do exotismo e pela esperança no progresso humano.

Essas vitrines do capitalismo serviam, sobretudo, para o lançamento de novos equipamentos industriais ou simples produtos utilitários, amostras do novo conforto da vida burguesa. Assim, em 1876, milhões de visitantes se acotovelaram na Feira de Filadélfia para conhecer uma máquina que falava, o telefone, entre eles o próprio imperador d. Pedro II, que a tinha inaugurado com o presidente Grant, em plena euforia do primeiro centenário da independência dos Estados Unidos. Na Feira de Paris, em 1889, foi inaugurada a torre Eiffel, estrutura de aço que desafiava a gravidade e mostrava a pujança da engenharia francesa, em parte redimida da derrota vergonhosa que lhe tinha sido imposta pela superioridade dos canhões alemães em Sedan.

Que papel pode ter desempenhado, no quadro geral das relações econômicas externas do Brasil, esse tipo de empreendimento, a todos os títulos excepcional, pois que afastado, no mais das vezes, do tipo de situação conhecido por uma economia ainda fortemente monoprodutora e muito pouco diversificada? Tratava-se, de certo modo, de um esforço precoce de "promoção comercial", na qual estavam engajados diplomatas que, no mais das vezes, se limitavam, em matéria econômica e comercial, a informar sobre acordos e tarifas. Na verdade, o essencial do trabalho de informação comercial e de captação "tecnológica" era feito pelos agentes consulares do Império, ao passo que os diplomatas se encarregavam da participação oficial brasileira, sob a estrita

coordenação dos viscondes e barões que respondiam pelo comitê de organização da mostra em questão.

A multiplicação das feiras industriais e das exposições universais, às quais o Brasil era convidado a se fazer representar, significava a necessidade de apresentar, de maneira atraente, os principais produtos de exportação do país, ao mesmo tempo em que se deitava um olho atento sobre o lançamento de novos produtos manufaturados, os equipamentos e invenções úteis para sua utilização na agricultura brasileira. Os diplomatas e agentes consulares brasileiros nessas metrópoles da "burguesia conquistadora" costumavam, assim, recomendar enfaticamente a participação do Governo Imperial nessas vitrines do capitalismo triunfante, nas quais a informação disponível sobre novidades industriais era tão importante quanto as atividades sociais, mas que não deixavam tampouco de oferecer oportunidades interessantes para a captação de investimentos. Internamente, o governo também tratou de imitar os modelos estrangeiros, encarregando os mesmos barões e viscondes do Império de organizar exposições nacionais que resumissem o que o país tinha de melhor e de mais diversificado. Qual foi, portanto, o papel dessas vitrines do capitalismo no processo de inserção econômica internacional do Brasil da segunda metade do século XIX?

12.1 O Brasil e o exibicionismo burguês

O Brasil esteve ausente das primeiras manifestações do gênero, em especial daquela organizada em grande pompa no Crystal Palace, a Great Exhibition of the Works of Industry of All Nations, aparentemente por falta de interesse político dos que então ocupavam o poder[265]. O encarregado de negócios em Londres

265 Cf. Ofício no 22 de Joaquim Thomas de Amaral, encarregado de negócios em Londres, a Paulino José Soares de Souza, ministro dos Negócios Estrangeiros, Londres, 6.5.1851, AHI, 216/2/15. O cônsul-geral em Londres ali compareceu, entretanto, oferecendo um relato que circulou mais tarde no Brasil.

confirmava, por ofício, que a não participação deveu-se a "despesas não autorizadas", mas informava que "entre os objetos d'arte reunidos figura como produto da indústria brasileira um lindo ramo de flores artificiais", complementando que "não foi esse ramo o único objeto daí mandado, mas o número total não excedeu a três"[266].

Se o Governo Imperial não teve condições de atender ao convite dos organizadores britânicos, organizando uma mostra de produtos significativos da economia nacional para despachar a Londres, os representantes dos "empresários" brasileiros não ignoraram os preparativos para esse notável evento, como registrado em nota publicada em janeiro de 1851 no boletim oficial da Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional (do Rio de Janeiro).

> *Nas recomendações que a Sociedade faz ao emissário do Governo Imperial brasileiro à Exposição Cosmopolita de Londres, cônsul-geral Eugenio Sturz, pede-se especial atenção para que observe se há amostras de "produtos semelhantes aos nossos, como açúcar, café, tabaco, algodão em rama, anil, baunilha etc., em estado de perfeita manipulação e acondicionamento"; sendo assim, "informar sobre o processo e maquinismo empregados para se obter aquele estado". O mesmo deve ser feito para produtos novos, "de quaisquer dos reinos da natureza, mormente o mineralógico". Afinal, que envie o "modelo de qualquer máquina, que repute a mais aperfeiçoada, para descaroçar algodão, serrar madeiras, descascar e polir arroz, café etc"*[267].

266 Ofício nº 23, 1ª Seção, Londres, 6.5.1851, AHI, 216/2/15.

267 Ver a descrição que é feita do artigo do boletim oficial da Sociedade, "O auxiliador da indústria nacional", em Edgard Carone, *O Centro Industrial do Rio de Janeiro e sua importante participação na economia nacional, 1827-1977* (Rio de Janeiro: Centro Industrial do Rio de Janeiro/Cátedra, 1978), p. 44-45.

O processamento de produtos primários não estava, por certo, entre os principais atrativos da mostra, mas o autor da nota, Pedro de Alcântara Lisboa, que pretendia descrever o que julgava mais "útil para a indústria do Brasil", não deixou de sublinhar a importância da Exposição de Londres:

> *ela tem que ser assinalada como um marco importante na história das relações internacionais; apesar do Brasil dela não participar com os seus produtos [...] é preciso analisar esta vasta coleção universal da indústria humana, de uma maneira proveitosa e adaptável aos interesses da indústria brasileira*[268].

O Governo Imperial tampouco teve condições de participar, talvez pelo envolvimento nas questões do Prata, na Exposição Internacional de Nova York em 1853 – World's Fair of the Works of Industry of All Nations – ou na Exposition Universelle parisiense de 1855, cujo tema mais importante foi a introdução de um sistema legal uniforme para a classificação das moedas e dos pesos e medidas. Mas não se poderia deixar de recordar que o Brasil tinha introduzido precocemente, desde 1823, o sistema metrológico, muito embora a disseminação de seus padrões tenha sido obtida progressivamente, na esteira da introdução de outras inovações técnicas, como, a partir de 1854, o telégrafo e as vias férreas, o cabo submarino (lançado em 1874) e a instalação das primeiras linhas telefônicas (já em 1877) pelo próprio d. Pedro, ao regressar de Filadélfia[269].

---

268 Cf. "O Auxiliador da Indústria Nacional", 1851-1852, em Edgard Carone, *O Centro Industrial do Rio de Janeiro e sua importante participação na economia nacional, 1827-1977*, *cit.*, p. 45. Continua o autor, com base nesse boletim: "Nos anos posteriores, nenhuma Exposição Universal é esquecida: nas páginas da revista perpassam longos relatórios sobre as exposições de Dublin (1853), a de Paris (1855), a de Londres (1862) etc".

269 Ver, sobre os diferentes aspectos do progresso técnico no Brasil os livros de Milton Vargas (Org.), *História da técnica e da tecnologia no Brasil* (São Paulo: Editora da Unesp, 1994) e Mário Guimarães Ferri e Shozo Motoyama (Orgs.), *História das ciências no Brasil*, 3 vols. (São Paulo: Edusp, 1979-1981).

A presença do Brasil nas exibições universais se dá a partir da segunda Exposição Universal de Londres, em 1862: o ministro da Agricultura, imediatamente após receber o convite, um ano antes do evento, contatou a Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional e o Imperial Instituto Fluminense de Agricultura para colher sugestões a respeito da participação brasileira[270]. Depois de muita hesitação e alguma improvisação, foram mandados para a capital inglesa alguns “produtos naturais e industriais” que tinham sido expostos na Primeira Exposição Nacional, realizada no Rio de Janeiro em dezembro de 1861[271]. Com efeito, o Brasil finalmente aderiu ao princípio das exposições industriais nesse ano, tendo organizado, com o apoio financeiro e moral do imperador d. Pedro II, seu primeiro “espetáculo de curiosidade” e seu “inventário da riqueza pública”, segundo as palavras de seu principal responsável, o secretário da Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional[272]. O sucesso alcançado, com 439 expositores e 6 mil produtos – na verdade todos agrícolas, pois os artigos e as máquinas expostos eram todos importados –, motiva a organização de nova Exposição Nacional, em 1866, dessa vez com 20 mil produtos de 2.300 expositores[273].

270 Cf. Sandra Jatahy Pesavento, *Exposições universais*: espetáculos da modernidade do século XIX (São Paulo: Hucitec, 1997), p. 99.

271 Cf. Raul Campos, *Legislação internacional do Brasil*, v. I (Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1929), p. lxxxi e 169; Francisco Carvalho Moreira, barão do Penedo, Relatório sobre a exposição internacional de 1862 (Londres: Bretell, 1863), p. xxxiii, lxiv. De fato, alguns aparelhos já disponíveis no Brasil, fundidos na fábrica de Ponta de Areia por Mauá, não puderam seguir para Londres, “em virtude da exiguidade do espaço físico à disposição do Brasil. Dessa forma, haviam sido representados por estampas fotográficas [...]”; cf. Catálogo dos produtos nacionais e industriais remetidos para a Exposição Universal de Londres (Londres: Typ. C. Whiting, 1862), citado em Sandra Jatahy Pesavento, *Exposições universais*: espetáculos da modernidade do século XIX, *cit.*, p. 105.

272 *Ibid.*, p. 101. Mais adiante na mesma obra (p. 103), a autora também reproduz trechos do relatório oficial da Exposição de 1861, cujos autores consideravam que não convinha “cair-se no sistema de se querer à força e prematuramente introduzir, como por invasão, no Brasil, as fábricas e manufaturas da Europa, que pressupõe abundante acumulação de capital [...]. Está dada a liberdade de indústria, isto nos basta. Tudo tem seu tempo [...] Por ora a agricultura é a nossa máxima manufatureira”.

273 Cf. Edgard Carone, *O Centro Industrial do Rio de Janeiro*, *cit.*, p. 45-46. Como sublinhado no boletim da Sociedade, de 1866, “O realce é dado à ‘indústria agrícola, fonte principal de nossa riqueza’; ‘admitiu-se

> *Para a primeira apresentação internacional, em 1862, o Brasil levou o que tinha de melhor: café, chá, erva--mate, guaraná, arroz, borracha, tabaco, madeira, fibras vegetais, abelhas, algodão e feno. Alguns produtos de nossa indústria também foram apresentados – maquinaria em geral, materiais para estrada de ferro e construção civil, telégrafos, armamentos militares – mas não despertaram atenção. Apesar de a intenção ser, também, mostrar como o Brasil fazia parte dessa orquestra de nações 'progredidas', os prêmios ficaram para o café e a cerâmica marajoara. Como sempre, lá fora era o nosso lado exótico que estava em pauta*[274].

Cinco anos depois de seu *début* internacional nessa nova Exposição Universal de Londres, o Brasil torna a enviar, em 1867 (e a despeito da Guerra do Paraguai), "produtos agrícolas, industriais e de belas-artes" à exposição que é organizada no Palais du Champ de Mars, na Paris de Haussmann, evento diretamente supervisionado por Napoleão III e do qual participam, também, as monarquias europeias e as grandes potências de então[275]. O número de expositores, 43 mil, tinha praticamente quadruplicado em relação à primeira mostra de Londres, mas o público é apenas ligeiramente superior: 6,8 milhões de visitantes. Em todo caso, a competição pelo prestígio converte-se em assunto nacional, no caso francês em verdadeiro *affaire d'État*. É esse tipo de evento altamente competitivo que, ao suscitar a preparação de catálogos

a exposição de máquinas e instrumentos de fabricação estrangeira, apropriados a facilitar e melhorar os processos da lavoura'".

274 Cf. Lilia Moritz Schwarcz, *As barbas do imperador*: D. Pedro II, um monarca nos trópicos (São Paulo: Companhia das Letras, 1998), p. 394-395.

275 Cf. Raul Campos, *Legislação internacional do Brasil*, v. I, *cit.*, p. 195-196 e 201; Linda Aimone e Carlo Olmo, *Les expositions universelles*, *cit.*, p. 42; como informa o Relatório de 1867, o barão de Penedo, ministro em Londres, foi enviado, na qualidade de presidente da Comissão brasileira da Exposição, em missão especial junto ao imperador dos franceses; *ibid.*, p. 24.

ricamente ilustrados sobre a história e a economia de cada país para apresentá-los ao público visitante, motiva o aparecimento dos almanaques e álbuns nacionais, colocados desde a origem, no caso do Brasil, sob responsabilidade do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Como na experiência anterior, a participação do Brasil foi precedida, em 1866, de mostras provinciais e de uma Segunda Exposição Nacional, que serviram para coletar o material a ser exibido mais tarde em Paris. Também como no evento anterior, a participação foi algo improvisada, mas ainda assim o espaço alocado ao pavilhão do Brasil era proporcionalmente maior do que o de todos os demais países da América Latina juntos. O país saiu recompensado pelas medalhas de ouro que ganhou, todas elas vinculadas a produtos agrícolas ou naturais: café, algodão e madeiras. Os diplomatas brasileiros se empenharam em obter prêmios para as colônias agrícolas de Blumenau e São Leopoldo, o que destoava um pouco do espírito industrialista que presidia à exposição[276].

Disseminando-se o modelo organizacional francês, baseado em comitês nacionais designados pelo próprio soberano, o Brasil prepara-se, agora de maneira relativamente adequada, para participar de exposição universal em Viena, em 1873, comemorando 25 anos de reinado do imperador Francisco José[277]. Decreto assinado em junho de 1868 cria uma comissão superior composta de um presidente e quatro membros, entre os quais representantes do Imperial Instituto, da Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional e um membro da comissão diretora da "última

276 Cf. Sandra Jatahy Pesavento, *Exposições universais*: espetáculos da modernidade do século XIX, *cit.*, p. 137 e 139.

277 Causou um certo sucesso, nessa exposição, a presença do Japão, então em plena "inovação Meiji": sua delegação compreendia um número razoável de engenheiros, encarregados de "absorver" a tecnologia do Ocidente. A forte presença de nações orientais levou um delegado brasileiro, André Rebouças, a assimilar a exposição de Viena a uma espécie de "bazar imenso"; cf. Sandra Jatahy Pesavento, *Exposições universais*: espetáculos da modernidade do século XIX, *cit.*, p. 142.

exposição nacional"[278], todos eles envolvidos na preparação da Terceira Exposição Nacional, nesse mesmo ano. Mas o próprio d. Pedro II reconhecia que a "maior parte das províncias não se puderam preparar com suficiente antecedência"[279]. A despeito da relativa improvisação reconhecida pelo imperador, ele não deixou de registrar que

> *[...] o Brasil figura nesse concurso de maneira que atrai a observação dos profissionais. Uma notícia do nosso estado social, escrita em vários idiomas, completa, quando foi possível, aquela manifestação de nossos adiantamentos, como da uberdade e riqueza do território brasileiro*[280].

Não obstante, igualmente, a presença "essencialmente agrícola" do país na exposição de Viena – o café foi brindado com diploma de honra –, algumas fábricas da Bahia receberam menção honrosa pela qualidade de seus tecidos, mas o Brasil não marcou presença na galeria das máquinas[281].

A Centennial International Exhibition de Filadélfia, em 1876, que contou com 60 mil expositores e quase 10 milhões de visitantes, foi objeto de extremos cuidados por parte do Governo Imperial e, também, de enormes despesas: nela teve lugar a célebre conversação telefônica entre d. Pedro e Alexander Graham Bell, cuja invenção foi mais tarde patenteada no Brasil. Da mesma forma que nos casos anteriores, a participação brasileira na exposição do centenário americano seria precedida (e testada) por uma nova exposição

278 Cf. Raul Campos, *Legislação internacional do Brasil*, v. I, cit. p. 204.

279 Cf. Brasil, Imperador, *Falas do Trono*: desde o ano de 1823 até o ano de 1889, acompanhados dos respectivos votos de graça (Brasília: INL, 1977), p. 420.

280 *Ibidem*.

281 Cf. Francisco Foot Hardman e Victor Leonardi, *História da indústria e do trabalho no Brasil*: das origens aos anos 20 (2ª ed. São Paulo: Ática, 1991), p. 41, citando o estudo de Stanley J. Stein, *The Brazilian Cotton Manufacture, 1850-1950* (Cambridge: Harvard University Press, 1957), p. 24. Ver também Sandra Jatahy Pesavento, *Exposições universais*: espetáculos da modernidade do século XIX, *cit.*, p. 145.

nacional, em 1875, dela resultando os mesmos produtos do setor primário[282]. O Quadro 12.1 apresenta a lista das feiras industriais e das exposições universais realizadas na Europa e em outros continentes no período em exame, ao passo que o Quadro 12.2 resume a participação do Brasil nessas exposições internacionais, bem como as várias iniciativas tomadas no sentido de organizar suas próprias exposições nacionais, entre 1861 e 1901.

O Império ainda organizaria, durante sua vigência, a participação do Brasil em duas exposições universais, ambas em Paris, que decididamente tinha se tornado a capital do século XIX. O Brasil, impossibilitado materialmente – e também em virtude do impacto político e financeiro da Guerra do Paraguai – de aderir à "febre" das exposições universais, não ficou imune, como se disse, ao modelo das feiras nacionais[283]. O imperador já tinha tido a oportunidade de fazer sua avaliação, na fala do trono de 1862:

> *O pensamento de uma exposição nacional, que em outros países tem produzido magníficos resultados, realizou-se pela primeira vez entre nós no dia 2 de dezembro do ano passado. Este ensaio, levado a efeito não obstante grandes dificuldades, excedeu a expectativa geral e patenteou nossas riquezas naturais, bem como o adiantamento nos trabalhos da indústria. O governo fará quanto esteja da sua parte para que se repitam estes úteis concursos*[284].

---

282 *Apud* Sandra Jatahy Pesavento, *Exposições universais*: espetáculos da modernidade do século XIX, *cit.*, p. 157. Com efeito, o relatório da Comissão brasileira da exposição de 1876 reconhecia: "Não nos iludamos, o que mereceu aplausos na exposição foi quase tudo obra da natureza; o trabalho do homem entrou aí com pequena parcela, mas felizmente tanto quanto bastou para demonstrar que não somos indignos das riquezas que possuímos".

283 O Brasil só conseguiria realizar sua primeira exibição universal muitos anos depois, em 1922, a Exposição Internacional do Centenário, quando o Itamaraty publica uma coleção de documentos inéditos de seus arquivos diplomáticos, relativos à independência do Brasil.

284 Cf. Brasil, Imperador, *Falas do Trono*, *cit.*, p. 342.

O governo, entretanto, não conseguia fazer a sua parte, pelo menos em termos de compromissos financeiros, o que pode ser explicado, em parte, pela virtual proliferação de exposições universais. A participação externa nesse tipo de empreendimento continuou, portanto, de forma precária, em função das disponibilidades dos recursos orçamentários, e, quando concretizada, assumia reconhecidamente feições monotemáticas: o envio de amostras dos principais produtos de exportação, vale dizer, principalmente o café. Mas o café também era considerado uma amostra da "indústria nacional".

Um jornalista de origem alemã, percorrendo o país na fase final do Império, transcreveu o quadro organizacional relativamente confuso que presidia à mobilização de energias em torno desse tipo primitivo de "promoção comercial" do principal produto brasileiro:

> *Assisti hoje [2 de setembro de 1883] à entrega aos expositores de café do Rio dos diplomas da exposição brasileira de Berlim [exposição industrial "nacional" de 1883]. É sabido que o governo brasileiro tinha permitido subvencionar a exposição, mas não deu seguimento a isto e em consequência o Centro da Lavoura e do Comércio daqui tomou a si, à última hora, o encargo de enviar 200 amostras de café. Agora chegaram os diplomas dos expositores premiados, e o Centro procurou emprestar à cerimônia o máximo de solenidade, tendo pedido ao Ministro da Agricultura para fazer a entrega dos diplomas e a S. M. o imperador para comparecer. Ambos os convites foram aceitos e ainda que o governo brasileiro não tenha feito nada para proteger a exposição de Berlim, pelo menos participou ostensivamente da distribuição de diplomas e com isto concedeu uma honra ao comitê central [de organização] [...] Atribuiu [o ministro da Agricultura] grande importância à*

> *vitória que o café brasileiro conseguiu sobre todos os outros do mundo na exposição de Amsterdã [no mesmo ano de 1883], e declarou que o governo apoiaria por todos os meios indiretos a seu alcance as atividades do Centro a favor do nosso principal produto*[285].

Similarmente, no ano seguinte, isto é, em 1884, o Centro da Lavoura e Comércio congratulava-se com um telegrama recebido de São Petersburgo anunciando o sucesso obtido pela Exposição dos Cafés do Brasil; de fato, essa associação empenhava-se no envio ao exterior de milhares de amostras de café e distribuía folhetos ilustrando as condições de sua cultura e de sua preparação, provando sua qualidade superior aos dos sucedâneos estrangeiros, participando, enfim, do esforço de vulgarização do país e seus principais produtos. O café do Brasil penetrava assim no âmago da cultura industrial burguesa do século XIX.

12.2 Instrumentos do capitalismo triunfante

A Exposição Universal de Paris, em 1889, originalmente concebida num formato apenas nacional – pois que voltada para comemorar, num regime já plenamente republicano, o centenário da *grande Révolution* –, foi fortemente criticada pelos monarquistas franceses e passa a sofrer o boicote das principais casas reinantes da Europa. A monarquia brasileira que, por decreto de julho de 1888, tinha autorizado a “Comissão Brasileira de Estudos da Exposição Universal de Paris” a gastar até 300 contos de réis para organizar a participação brasileira, chegou, no entanto, a hesitar quanto à participação na inauguração do evento. *Et pour cause*: a família do imperador tinha laços de parentesco com várias das casas europeias que se tinham coligado, entre 1792 e 1815, para combater a Revolução e o Império ilegítimo do primeiro Napoleão.

285 Cf. Carl von Koseritz, *Imagens do Brasil* (Belo Horizonte: Itatiaia, 1980), p. 182-183.

Depois de muita hesitação – o que não chegava a ser propriamente uma novidade nesse gênero de evento – e as habituais e conhecidas restrições orçamentárias, o Brasil, última monarquia da América, decide participar daquela exposição "republicana". Diversos setores da opinião pública nacional consideravam que o Brasil não poderia ficar ausente do "inventário comparativo do globo": numa repetição dos casos precedentes, uma exposição nacional preliminar dedica-se a preparar a seleção de produtos brasileiros, dessa vez em todas as gamas de objetos da "indústria", inclusive os industriais propriamente ditos.

O visconde de Arinos, enviado extraordinário em Paris até princípios de 1889, tinha recomendado a presença brasileira nessa "festa da civilização e do progresso", mas seu sucessor em Paris, o barão de Penedo, informava, por telegrama de abril desse ano, que os representantes das várias potências europeias tinham combinado sabotar "a festa do centenário da reunião dos Estados Gerais em Versalhes, e somente comparecer ao ato solene de inauguração da exposição, considerada como uma simples festa da indústria e das artes e que a esse ato concorressem sem uniforme, a fim de dissimular de alguma corte a sua presença oficial"[286]. Para essa exposição, a comissão brasileira, semioficial, preparou magnífico volume de apresentação do Brasil, *Le Brésil en 1889*, para o qual o barão do Rio Branco contribuiu com um capítulo histórico, o seu famoso *Esquisse*, reeditado em português ulteriormente[287]. Como registro histórico, ressalte-se a consternação da opinião

286 *Vide* Ofício nº 7, Legação Imperial do Brasil em Paris, 2ª Seção, Ofícios 1889, Paris, Arquivo Histórico do Itamaraty; o barão de Penedo acrescentava que "a ausência de representante do Brasil, único governo dinástico da América, seria de certo modo notada no país onde acabo de chegar, e julgada em desfavor por este governo, cujas boas relações aliás é meu dever cultivar". O Ofício nº 6, de 1.6.1889, confirmava a próxima chegada a Paris do barão do Rio Branco, autorizado a demorar o tempo indispensável para fazer, sem caráter oficial, os trabalhos que a Comissão brasileira desejasse encarregá-lo.

287 Ver Francisco José de Sant-Anna Nery (Org.), *Le Brésil en 1889* (Paris: Librairie Charles Delagrave, 1889); Rio Branco, *Esboço da história do Brasil* (Brasília: Funag/Ipri, 1992).

pública francesa, aliás muito pouco positivista, com a queda da monarquia brasileira, já no encerramento da exposição parisiense.

No auge do exibicionismo em matéria de exposições universais, os países (e os príncipes) competiam entre si para montar uma feira ainda mais grandiosa do que aquela precedente no país vizinho: comitês organizadores nacionais, ricamente dotados de recursos orçamentários, começavam a se preparar anos antes do evento, engajando arquitetos e engenheiros, além de exércitos inteiros de operários, serviçais e construtores. As exposições tinham efetivamente se tornado une *affaire d'État*, mais do que uma simples coleção de máquinas úteis aos novos processos industriais ou de objetos necessários ao conforto doméstico.

Uma verdadeira "diplomacia das exposições" se desenvolve em todos os estados avançados da Europa e da América, com comitês nacionais integrados por príncipes, aristocratas de *vieille souche* e burgueses arrivistas. O modernismo capitalista enfrenta o *kitsch* do *ancien régime*, o pragmatismo burguês tem de conviver com o academicismo de nobres decadentes, os salões acarpetados assistem a encontros de estadistas e à distribuição de medalhas e diplomas de honra ao mérito, o cosmopolitismo dos novos valores universais realiza, enfim, um *ménage* ideológico nem sempre tranquilo com o nacionalismo exacerbado de velhas e novas nações.

Essa diplomacia "exibicionista" – *stricto et lato sensi* – contamina progressivamente o Brasil, que se fez representar, como vimos, na segunda exposição universal londrina de 1862, na de 1873 em Viena, na Centennial de Filadélfia, em 1876, e nas duas parisienses de 1867 e de 1889 (mas não na de 1878 ou naquela verdadeiramente *fin-de-siècle*, em 1900). O país não deixou, contudo, de enviar suas tradicionais amostras de produtos primários a algumas outras exposições concorridas, como a de Paris, em 1855, e participou de exibições internacionais em Buenos

Aires, em 1882, e em São Petersburgo, em 1884[288]. A última ação da diplomacia imperial nesse terreno foi quiçá começar a preparar a presença do país na projetada exposição do quarto centenário da descoberta da América, cuja realização tinha sido anunciada pelos Estados Unidos em plena exposição de Paris. A representação já seria, contudo, plenamente republicana e, portanto, conciliada com a ideia de um Brasil integrando a grande família americana.

A participação do Brasil nessas vitrines do mundo burguês vinha pouco a pouco se diversificando e se sofisticando, com telas de Pedro Américo ao lado dos frutos do café e das ramas de algodão, o empenho na apresentação de óperas de Carlos Gomes e na preparação cuidadosa de catálogos ricamente ilustrados, com textos de autores consagrados, por ocasião dessas exposições. Se na primeira exposição parisiense de 1867 ainda se mostra uma imagem tradicional do Brasil – estava então na moda o "brasileiro de opereta" –, na segunda, em 1889, se mostra um país enfim redimido da escravidão e pronto para acolher imigrantes europeus. Aos operários montadores e simples carregadores de sacos de juta com os produtos da terra se juntam arquitetos, cenógrafos e floristas, enfim a cultura ao lado do "imenso bazar", tal como descrito por André Rebouças, um reincidente visitante das feiras europeias[289].

Que essa participação, ademais da "propaganda" dos produtos de exportação do país, servisse ao objetivo principal de mobilizar investimentos diretos no Brasil não resta dúvida a partir da leitura de inúmeros expedientes oficiais, a começar pelos despachos dos diplomatas. O *docteur* Pires de Almeida, propagandista voluntário

288 Ver o excelente estudo de Francisco Foot Hardman, *Trem fantasma*: a modernidade na selva (São Paulo: Companhia das Letras, 1988), em especial capítulos 2 e 3.

289 *Ibid.*, p. 81-82. Sobre o entusiasmo de André Rebouças com o modernismo industrial e sua paixão pelas exposições universais e outras mostras de progresso tecnológico, ver a biografia de Maria Alice Rezende de Carvalho, *O quinto século*: André Rebouças e a construção do Brasil (Rio de Janeiro: Revan/Iuperj/Ucam, 1998).

das riquezas do país escreveu todo um livro para subsidiar a presença brasileira na Exposição Universal de Paris, em 1889, esforçando-se por mostrar que o Brasil oferecia *un vaste champ encore inexploité* seja na indústria propriamente dita, seja na *industrie agricole*, suscetíveis de atrair não apenas a imigração de *simples travailleurs, mais encore celle des intelligences et des capitaux*[290].

No que se refere às exposições nacionais, registre-se que o desejo oficial de imitar os grandes empreendimentos europeus nem sempre foi bem acolhido pela "intelectualidade" ou pelos próprios "capitalistas nacionais", que pareciam demonstrar pouco entusiasmo em face dos gastos em que teriam de incorrer para sua participação nesses eventos. "Livre-cambistas como Tavares Bastos, por exemplo, consideravam-nas um luxo desnecessário, tanto mais que protegidas sob o manto do Estado"[291]. Joaquim Manoel de Macedo, secretário-geral do júri da Exposição Nacional de 1873, traçou uma retrospectiva pouco lisonjeira das que a precederam: a de 1861, "teve por si o condão da prioridade, as cruezas do ensaio, o encanto da novidade no país", sem contudo negar a realidade de que ela era dominada por "produtos de trabalho não industrial e [...] obras de fantasia, que foram [...] hóspedes um pouco impertinentes"; a de 1866, a despeito da maior diversificação de produtos, ainda teve a presença majoritária de

290 Cf. Pires de Almeida, *L'agriculture et les industries au Brésil* (Rio de Janeiro: Imprimerie Nationale, 1889), p. xiii-xiv. Ele lamentava, em seu livro, que seus predecessores tivessem se esforçado para fazer conhecer o Brasil "politiquement et scientifiquement", mas que ele julgava mais oportuno mostrar as "chances de prosperité qu'ofrent toutes les industries, tant manufacturières qu'agricoles"; ele tinha portanto escrito seu livro com o intuito de dizer aos europeus, "erguida" o seguinte: "Voilà ce que j'ai fait avec mes seules ressources; je suis prêt à entrer dans une nouvelle phase de ma vie sociale, mais pour que je puisse arriver au développment industriel et agricole [...] il me faut le concours de vos ingénieurs, de vos capitalistes, de tous vos hommes dont l'intelligence ne trouve pas à s'exercer chez vous" ["Eis o que eu consegui fazer com os meus próprios recursos; estou pronto a entrar em uma nova fase de minha vida social, mas para que eu possa chegar ao desenvolvimento industrial e agrícola [...] careço da ajuda de vossos engenheiros, vossos capitalistas, de todos os vossos homens cuja inteligência não encontra emprego em vossos próprios países"]; *ibid.*, p. xiv-xv.

291 Cf. Francisco Foot Hardman, *Trem fantasma*: a modernidade na selva, *cit.*, p. 84.

"objetos que engrinaldam as salas, enfeitaram mostradores, mas ficaram estranhos à natureza do espetáculo"; a sua própria, em 1873, é descrita em tom otimista, já que "menos jactanciosa, foi de todas a mais verdadeira, e quase que exclusivamente industrial: [...] ostentou riqueza digna do país, deu testemunho vivo da existência e exploração de indústrias que não se mostraram nas primeiras e do melhoramento dos produtos de outras já apreciadas"[292].

Essa avaliação otimista seria retomada por outro observador dois anos depois, a propósito da Exposição Nacional de 1875: falando do "efeito mágico das exposições para os nacionais", o cronista revela a atração da "maior sedução para o espírito" que representava "ver como se resume entre quatro paredes o mais rico e abundante Império!"[293]. O Brasil do último terço do século XIX estava adentrando na modernidade capitalista, embora a passos lentos. Para confirmar tal marcha, ele se abria mais decisivamente ao comércio de tecnologia, negociando acordos de proteção à propriedade industrial com seus principais parceiros avançados, e começava a facilitar a instalação de empresas estrangeiras em seu território. Como foi o desempenho do país nessas duas vertentes da modernidade capitalista e que papel teve a diplomacia na atração de investimentos e na facilitação do processo de inserção do Brasil nas grandes correntes universais de progresso técnico?

292 *Ibid.*, p. 84-87.

293 Ver o livro de Rozendo Moniz Barreto, *Exposição Nacional*. Notas e observações (Rio de Janeiro: s/ed., 1876), *apud* Francisco Foot Hardman, *Trem fantasma*: a modernidade na selva, *cit.*, p. 18-19.

Quadro 12.1
Exposições universais e feiras internacionais, 1851-1900

Ano	Cidade	Tipo de evento
1851	Londres	The Great Exhibition of the Works of Industry of All Nations, organização privada (Royal Society of Arts and Manufactures); 13.937 expositores e 6 milhões de visitantes no Crystal Palace.
1853	Dublin	Exposição internacional “Great Industrial Exhibition” (privada).
1853	New York	World’s Fair of the Works of Industry of All Nations, (privada).
1854	Munique	Exposição industrial do Zollverein, organização oficial.
1855	Paris	Exposition universelle, organizada pelo Estado no Champ de Mars e no Palais de l’Industrie, especialmente construído para tal; 20.830 expositores e mais de 5 milhões de visitantes.
1861	Florença	Feiras nacionais em Marselha, Melbourne e outras cidades.
1862	Londres	Exposição universal, com organização privada da Royal Society of Arts and Manufactures; contou com 28.653 expositores e 6,2 milhões de visitantes.
1865	várias	Amsterdã, Berlim, Bordéus, Colônia, Dublin (internacional), Moscou, Porto (internacional), Viena...
1866	Genebra	Exposição nacional; feiras em Nápoles, Saigon...
1867	Paris	Exposição universal, organizada pelo Estado no Champ de Mars, com uma participação enorme de expositores (43.217) e 6,8 milhões de visitantes.
1871	Londres	Exposição internacional; feiras em Córdoba, Dresden, Milão...

continua

Ano	Cidade	Tipo de evento
1872	Londres	Exposição internacional; feiras em Chicago, Moscou, Turim...
1873	Viena	Exposição universal organizada pelo Estado, que constrói a Rotunda; 25.760 expositores e 7,3 milhões de visitantes; várias exposições internacionais e feiras nacionais foram realizadas em Londres, em Chicago (privadas) e em Lyon (Estado).
1874	Londres	Exposição internacional; feiras em Filadélfia, Florença, Genova, Milão, Turim...
1875	várias	Exposição internacional em Santiago; feiras em Londres, Turim...
1876	Filadélfia	"Centennial International Exhibition" dos Estados Unidos, com organização privada, a presença de 60 mil expositores e 9,9 milhões de visitantes, entre eles o imperador d. Pedro II.
1878	Paris	Exposição universal (organizada pelo Estado francês), com 52.835 expositores, acomodados no novo Trocadero, e mais de 16 milhões de visitantes; a Estátua da Liberdade parte daí para a América; o Brasil não particupou por razões orçamentárias.
1879	Sidney	Exposição internacional; feiras em Berlim, Turim, Viena...
1880	Melbourne	Exposição internacional; feiras em Berlim, Bruxelas, Dusseldorf, Florença, Munique, Turim...
1881	Paris e Roma	Exposição internacional da eletricidade (Palais de l'Industrie); feiras em Buenos Aires, Frankfurt, Milão...
1882	Munique Buenos Aires	Exposição internacional da eletricidade; Exposição continental em Buenos Aires, feiras em Berlim, Bordéus, Moscou, Roma...

continua

Ano	Cidade	Tipo de evento
1883	New Orleans Amsterdã	Exposição internacional do algodão; Exposição colonial e de exportação geral em Amsterdã; exposição internacional em Calcutá; feiras em Berlim, Boston, Viena...
1884	São Petersburgo	Exposição internacional; feiras e exposições em Boston, Filadélfia, Londres, Nice, Turim...
1885	Antuérpia	Exposição internacional; feiras em Budapeste, Buenos Aires, Roma, Londres (exposição internacional de invenções e patentes)...
1886	várias	Barcelona, Edimburgo, Liverpool, Londres, Roma, Turim...
1888	Barcelona	Exposição Internacional Marítima; exposições internacionais a Glasgow e Melbourne; feiras em Londres, Roma...
1889	Paris	Exposição Universal; a República comemora, com a *tour* Eiffel e a Galerie des Machines, o centenário da Revolução de 1789; 61.722 expositores e 32,3 milhões de visitantes.
1891	Frankfurt	Exposição internacional da eletricidade; feiras em Moscou, Milão...
1893	Chicago	World's Columbian Exposition, para comemorar o 4º centenário do deescobrimento da América (organização privada); foi visitada por mais de 27 milhões de pessoas.
1894	Antuérpia	Exposição internacional; Lyon: exposição internacional.
1895	Atlanta	Exposição internacional temática sobre o algodão.
1896	Budapeste	Exposição internacional do milenário da Nação húngara.

continua

conclusão

Ano	Cidade	Tipo de evento
1897	Bruxelas	Exposição internacional; Guatemala: exposição internacional.
1898	Omaha	Exposição internacional; feiras em Barcelona, Bruxelas, Dijon...
1900	Paris	Exposição universal organizada pelo Estado para marcar a passagem do século; mais de 48 milhões de pessoas visitaram os estandes de 83 mil expositores no Palais des Beaux Arts.

Fontes: Aimone-Olmo, *Les Expositions universelles*; *Encyclopaedia Britannica*.

Quadro 12.2
Brasil: participação e organização de exposições, 1861-1901

Ano	Cidade	Tipo de evento
1861	Rio de Janeiro	Primeira Exposição nacional na Escola Central (Politécnica); 50 mil visitantes durante 45 dias.
1862	Londres	Exposição internacional do Crystal Palace.
1866	Rio de Janeiro	Segunda Exposição nacional na Casa da Moeda; quase 53 mil visitantes em 57 dias de duração.
1867	Paris	Exposição universal do Champ de Mars.
1873	Rio de Janeiro	Terceira Exposição nacional na Escola Central (Politécnica); 42 mil visitantes durante 33 dias.
1873	Viena	Exposição internacional.
1875	Rio de Janeiro	Quarta Exposição Nacional na Secretaria da Agricultura; 67 mil pessoas em 45 dias, com uma média de 1.500 pessoas por dia.
1876	Filadélfia	"Centennial International Exhibition", aberta na presença do Imperador, que ali fala com Bell, o inventor do telefone.

continua

conclusão

1881	Rio de Janeiro	Quinta Exposição nacional, com 449 expositores "fabris", grande parte do próprio "Município Neutro" (Rio de Janeiro).
1882	Buenos Aires	Exposição continental, participação da Associação Comercial e da Sociedade Industrial, com o apoio do Governo.
1884	São Petersburgo	Exposição internacional; o Centro da Lavoura do Brasil enviou dezenas de amostras de café.
1888 1889	Rio de Janeiro	Sexta Exposição nacional, com quase 300 expositores do setor industrial de todo o país.
1889	Paris	Exposição Universal da "Revolução"; refinada participação do Brasil, com catálogo luxuosamente ilustrado.
1901	Porto Alegre	Exposição estadual "republicana", cuja inauguração tinha sido prevista originalmente para 15.11.1900, para comemorar dez anos de República no Brasil.

Fonte: Foot Hardman, *Trem Fantasma*, p. 67-68 e 86; Pesavento, *Exposições Universais*.

Capítulo XIII
A diplomacia das patentes: o comércio de tecnologia

Enquanto os países europeus adotavam leis formais sobre as patentes nas primeiras décadas do século XIX, o "sistema de privilégios", que precedeu à promulgação regular das leis sobre patentes, se fazia popular em alguns países não europeus pouco industrializados. No Brasil o primeiro édito formal que outorgava proteção aos inventores foi promulgado em 1809, mesmo se já desde 1752 o Brasil havia concedido um privilégio por dez anos para o estabelecimento de uma oficina descascadora de arroz, que usaria o maquinário inventado pelo proprietário da patente e proibia que fosse utilizado por outros produtores.
[E. Penrose, *The Economics of International Patent System* (1951)]

> *E o nosso monarca [d. Pedro II] não ficava alheio a esse universo [da Segunda Revolução Industrial]. Ao contrário, gostava de se dedicar pessoalmente à seleção dos pedidos de "privilégio industrial" e de "patentes de invenções".* [Lilia Moritz Schwarcz, *As barbas do imperador* (1998)]

As feiras industriais, que no século XIX ainda não apresentavam uma estrita regularidade anual, e as exposições universais, cujas datas eram escolhidas de maneira a coincidir com aniversários simbólicos dos países promotores, se constituíam também, de modo mais pragmático, no principal foro negociador dos instrumentos emblemáticos por excelência do capitalismo triunfante: as patentes de invenção. As feiras podiam ser ocasião e motivo de triunfalismo nacional, mas elas foram concebidas inicialmente como "balcões de negócios", envolvendo tanto a "promoção comercial" de produtos de consumo, como a venda de equipamentos e a oferta de novos processos e tecnologias inovadoras.

O comércio de tecnologia, contudo, ia muitas vezes de par com a "pirataria", isto é, a usurpação indevida do engenho e arte dos inventores de outros países, quando não com o estabelecimento de monopólios abusivos em detrimento da competição leal e do interesse público. Algum tipo de regulação internacional era requisitado para coibir tais práticas, uma vez que as leis nacionais de patentes apresentavam uma base territorial restrita. Antes porém que o tema do mútuo reconhecimento das patentes nacionais pudesse ser tratado por diplomatas em conferências multilaterais, foi preciso que a disseminação de legislações nacionais em propriedade industrial criasse um *momentum* favorável à harmonização das regras de proteção.

Nesse particular, o Brasil pode ser legitimamente considerado um país pioneiro no estímulo à inventividade interna e na participação interessada no estabelecimento concertado de mecanismos regulatórios de escopo universal. O grau incipiente de desenvolvimento industrial no país não impediu, assim, que o Brasil participasse plenamente da emergência de um dos mais conspícuos exemplos do capitalismo "conquistador" do século XIX e de uma das principais vertentes do multilateralismo econômico contemporâneo: a união para a proteção da propriedade industrial.

13.1 O modo inventivo de produção

As principais feiras urbanas da era moderna, na Europa Ocidental, serviam basicamente aos interesses do comércio, quando muito aos do artesanato e da manufatura incipiente, aquela atividade difusa que colocaria pelo método do *putting-out system* os primeiros produtos da *Hausindustrie* num mercado mais vasto do que o da aldeia ou da cidade de origem. A produção fabril do primeiro capitalismo deu nascimento às feiras industriais e, com elas, ao comércio de tecnologia. A esse comércio estão ligados o registro e o licenciamento de patentes de invenção, bem como o registro e a cessão contratual de marcas de fábrica e de comércio, objeto de velhas legislações nacionais e de um início de sistematização multilateral já no contexto do capitalismo maduro do final do século XIX.

O desenvolvimento econômico das mais importantes sociedades ocidentais se deu sobretudo com base num sistema de organização social da produção cuja característica essencial era – e ainda é – a capacidade de produzir, de contínuo, inovações tecnológicas. As relações contratuais elaboradas com base na propriedade privada e no livre-comércio (mercado), que permitiram precisamente o desenvolvimento contínuo das forças produtivas, se apoiaram num verdadeiro "modo de produção inventivo", transformando o progresso tecnológico em *rationale*

da vida econômica e social[294]. Esse modo inventivo de produção tomou forma primeiro em Veneza, depois na Inglaterra, onde foram pioneiramente estabelecidas, em 1474 e em 1623, respectivamente, legislações sobre patentes.

O sistema de tecnologia proprietária embutido nas patentes, que passaram a ser mais um objeto de comércio, desta vez sobre bens imateriais, proliferou de maneira relativamente rápida a partir de finais do século XVIII. Os países que mais precocemente adotaram sistemas de proteção patentária foram a França revolucionária em 1791 e os Estados Unidos essencialmente “agrários” em 1793, seguindo-se a Áustria monarquista (1810), a Rússia czarista (1812), a Prússia (1815), os Países Baixos (1817, o que compreendia também a Bélgica, ainda não independente), a Espanha dos Bourbons (1826) e a Baviera (1825); sucessivamente, todos os demais estados europeus – como a Suécia em 1834 e Portugal em 1837 – e mesmo alguns “periféricos” passaram a providenciar legislações nacionais nessa área, mas o sistema permanecia territorialmente restrito e, na ausência de convenções bilaterais, alheio a qualquer reconhecimento mútuo.

13.2 O Brasil nas forjas de Vulcano

O Brasil ainda português seguiu muito cedo essa tendência, havendo notícias de que o próprio aeróstato de Bartolomeu de Gusmão foi objeto de um alvará de proteção e de que uma máquina descascadora de arroz recebeu, em 1752, um privilégio

294 As análises históricas mais conhecidas sobre o sistema inovador desenvolvido no Ocidente encontram-se em David S. Landes, *Prometeu desacorrentado*: transformação tecnológica e desenvolvimento industrial na Europa ocidental, desde 1750 até nossa época (Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1994) e em Nathan Rosenberg e L. E. Birdzell Jr., *How the West Grew Rich*: the Economic Transformation of the Industrial World (Nova York: Basic Books, 1986), consultado em sua versão brasileira, *A história da riqueza do Ocidente*: a transformação econômica do mundo industrial (Rio de Janeiro: Record, s/d.).

de exclusividade pelo prazo de dez anos[295]. O alvará de medidas em favor da indústria, promulgado pelo príncipe regente em 1º de abril de 1809 e baseado no Estatuto dos Monopólios da Inglaterra de 1623, já adotava disposições sobre os direitos dos inventores, assegurando-lhes direitos e garantias:

> *Sendo muito conveniente que os inventores e inventos, de alguma nova máquina, e Invenção nas artes gozem do privilégio exclusivo, além do direito que possam ter ao favor pecuniário [...] apresentem o Plano de seu novo Invento à Real Junta de Comércio, e esta [...] lhes conceda o Privilégio exclusivo por 14 anos [...]*[296].

Apenas quatro outros países dispunham nessa época de proteção legal aos inventores, sendo que a regulamentação sistemática dessa matéria em Portugal se deu tão somente em 1868[297]. Por esse alvará de 1809, o privilégio da exclusividade atenderia não apenas as novas máquinas, processos ou artes, das quais o autor fosse o verdadeiro criador, mas igualmente a introdução de máquinas estrangeiras ainda não usadas nos estados da coroa, o que denota um raro senso de oportunidade quanto à utilização efetiva da novidade tecnológica (e não a proteção de uma mera reserva de mercado); igualmente importante, as invenções brasileiras julgadas úteis poderiam ser premiadas financeiramente[298].

---

295 O texto do alvará dizia em parte: "Os concessionários instalarão nos distritos em que desejem aproveitar o privilégio, tantas máquinas quantas sejam necessárias para assegurar seu monopólio em um raio de dez léguas"; reproduzido em G. A. Bailly, *Protection des inventions au Brésil* (Paris: s/ed., 1913), p. xxv, e *apud* Edith T. Penrose, *The Economics of International Patent System* (1951), segundo a versão em espanhol, *La economia del sistema internacional de patentes* (México: Siglo Veintiuno, 1974), p. 15.

296 Cf. Marcelo Dias Varella, *Propriedade intelectual de setores emergentes*: biotecnologia, fármacos e informática (São Paulo: Atlas, 1996), p. 31.

297 Cf. Hélio Nogueira da Cruz e Martus A. R. Tavares, "As patentes brasileiras de 1830 a 1891", em *Estudos Econômicos*, São Paulo: IPE/USP, v. 16, n. 2, maio-agosto 1986, p. 211.

298 Estipulava o parágrafo VI do alvará de d. João: "Sendo muito conveniente que os inventores e introdutores de alguma nova máquina e invenção nas artes gozem do privilégio exclusivo, além do

O manifesto "às nações amigas", de agosto de 1822, precursor da independência, prometia aos "sábios, artistas, capitalistas e empreendedores [...] amizade e acolhimento [...]". Desde 1823, sob a impulsão de José Bonifácio, o Brasil adotou o sistema métrico decimal[299]. Da mesma forma, a Constituição de 1824 reconheceu os privilégios dos inventores, inclusive com cláusula de ressarcimento por uso ilegal ou divulgação indevida. Com efeito, a alínea 26 do artigo 179 da Carta outorgada estipulava: "Os inventores terão a propriedade de suas descobertas ou das suas produções. A lei lhes assegurará um privilégio exclusivo temporário, ou lhes remunerará em ressarcimento da perda que hajam de sofrer pela vulgarização"[300].

De fato, projeto apresentado à segunda sessão legislativa das Câmaras, em 1828, demonstrava a saudável preocupação de proteger com privilégio exclusivo, mas variável, a inventividade nacional e de atrair os detentores estrangeiros de invenções, atribuindo-lhes prêmios por quaisquer processos ou máquinas

---

direito que possam ter ao favor pecuniário, que sou servido estabelecer em benefício da indústria e das artes, ordeno que todas as pessoas que estiverem neste caso apresentem o plano de seu novo invento à Real Junta do Comércio; e que esta, reconhecendo-lhe a verdade e fundamento dele, lhes conceda o privilégio exclusivo por 14 anos, ficando obrigado a fabricá-lo depois, para que, no fim desse prazo, toda a Nação goze do fruto dessa invenção"; o parágrafo V ordenava que se tirasse anualmente da Loteria Nacional do Estado "uma soma de 60.000 mil cruzados [...] a favor daquelas manufaturas e artes que mais necessitarem deste socorro, particularmente [...] lã, algodão, seda e fábricas de ferro e aço"; cf. Clovis da Costa Rodrigues, *A inventiva brasileira*, v. II (Brasília: Instituto Nacional do Livro/MEC, 1973), p. 534-535.

299 Ainda aqui o Brasil antecipou-se a Portugal, pois que, desde 1813, José Bonifácio tinha defendido, na Academia de Ciências de Lisboa, a adoção do sistema métrico herdado da Revolução Francesa, nesses termos: "Talvez pareça aos espíritos acanhados que ofende o pundonor nacional; porém, o verdadeiro e o útil não têm pátria"; na verdade, Portugal apenas adotaria tal convenção em 1852; cf. José Hermano Saraiva, *História concisa de Portugal* (16ª ed. Mira-Sintra – Mem Martins: Europa--América, 1993), p. 282. A disseminação do sistema métrico não foi, contudo, uniforme no Brasil e, ainda em 1875, populações de quatro províncias do Norte, revoltadas por diferentes motivos contra as autoridades, promoviam, no que ficou conhecido como a revolta do "quebra-quilos", a destruição dos padrões de pesos e medidas.

300 Cf. "Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824)", em Senado Federal, *Constituições do Brasil* (de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações), 1º volume: *Textos* (Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986), p. 34.

introduzidas no país: esse projeto, largamente inspirado nos textos legais dos Estados Unidos, Inglaterra e França, foi convertido em lei em 28 de agosto de 1830, tornando-se assim a primeira legislação brasileira sobre patentes de invenção[301]. O privilégio passava a ter um prazo entre cinco e vinte anos, podendo ainda ser atribuído ao introdutor de invento estrangeiro um prêmio em função da utilidade ou dificuldade da invenção[302]. O Arquivo Público passou a deter uma cópia fiel ou o desenho do privilégio protegido, regulando também a lei a obrigação de utilização da patente no prazo de dois anos, sob risco de perda de validade[303].

Tratava-se, portanto, de legislação relativamente avançada para a época, mormente do ponto de vista internacional, ao buscar estimular a introdução no país de maquinarias, processos e manufaturas do exterior. Com efeito, o artigo 3º afirmava expressamente: "Ao introdutor de uma indústria estrangeira se dará um prêmio proporcionado à utilidade e dificuldade da invenção", ou seja, visando estimular o desenvolvimento industrial, se cuidava de atrair e captar capitais estrangeiros e o consequente estabelecimento no país de fábricas ou empresas estrangeiras[304]. O Tribunal de Comércio, que era encarregado de

301 Cf. Hélio Nogueira da Cruz e Martus A. R. Tavares, "As patentes brasileiras de 1830 a 1891", *cit.*, p. 211-212; Cf. Clovis da Costa Rodrigues, *A inventiva brasileira*, *cit.*, p. 586. Como informa Rodrigues, o projeto tinha sido aprovado já em 1828, mas o imperador tardou dois anos em sancioná-lo.

302 Na verdade, a concessão de prêmios foi raramente executada com regularidade, em virtude dos recorrentes problemas fiscais do estado brasileiro, que preferia converter o montante em dinheiro em privilégio de exploração por um certo tempo, o que poderia, por sua vez, resultar num indesejado monopólio e fechamento temporário do mercado, com eventuais prejuízos para o desenvolvimento da indústria no Brasil.

303 Ver o texto da lei de 28 de agosto de 1830 em *Coleção das leis do Império do Brasil* de 1830, Parte Primeira (Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1876), p. 24-25. Os dispositivos da primeira lei de patentes brasileira, à exceção de uma pouco clara distinção entre invenção e aperfeiçoamento, eram singularmente modernos e não difeririam muito, não considerando aqui o "prêmio" ao introdutor de invenção estrangeira, dos princípios e condições que seriam estabelecidos em outros instrumentos similares ulteriores, inclusive na era contemporânea.

304 Cf. Clovis da Costa Rodrigues, *A inventiva brasileira*, *cit.*, p. 586 e 600. O artigo 10, contudo, alinhava entre os fatores de nulidade da patente, o fato de ela já ter sido registrada no exterior, o que, na ausência

julgar a utilidade e fundamentação de cada pedido de patente, não hesitava em negar pedidos que lhe parecessem carecer de novidade ou gênio inventivo; aplicou-se, portanto, precocemente no Brasil, o princípio do exame prévio, com vistas a verificar as duas condições essenciais da patenteabilidade: a novidade e a utilidade.

A despeito do quadro legal eminentemente positivo, o registro de patentes de invenção brasileiras ou a introdução de inovações estrangeiras se mantém, durante toda a primeira metade do período, em níveis flagrantemente baixos, o que apenas denota e confirma o grau de medíocre desenvolvimento tecnológico da estrutura produtiva brasileira. Não obstante, foram constantes ao longo de todo o período as preocupações do governo brasileiro e da própria diplomacia com a atração de "invenções úteis", sendo em consequência mobilizado o engenho e arte do serviço exterior brasileiro. Com efeito, o Regulamento Consular de 1872 ordenava aos representantes consulares que eles informassem regularmente sobre "as máquinas de nova invenção e melhoramentos do processo industrial, admitidos nos outros países, que convenha se apliquem no Império"[305].

São bastante fiéis as informações relativas aos registros de patentes no Brasil, uma vez que seus depósitos eram efetuados junto ao Arquivo Nacional até 1861 e depois mantidos sob a responsabilidade do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas; são todavia pouco completos, ou inexistentes, os dados referentes às invenções estrangeiras registradas no país ou sua importação "privilegiada", o que demonstra, aliás, a ausência de qualquer tipo de discriminação com base na origem nacional do

---

de qualquer acordo internacional regulando a matéria, aparece como profundamente injusto para o inventor estrangeiro (ele tinha, porém, direito ao prêmio estabelecido no artigo 3º). Esse dispositivo provavelmente visava a que o estrangeiro fosse forçado a introduzi-la no Brasil, na esperança de que tal "introdução de indústria nova" contribuísse para o desenvolvimento tecnológico do país; *ibid.*, p. 602.

305 Cf. Flávio Mendes de Oliveira Castro, *História da organização do Ministério das Relações Exteriores* (Brasília: Editora da UnB, 1983), p. 134-135.

detentor do privilégio. Em 1842, por exemplo, um súdito francês requereu privilégio exclusivo para o fabrico de pão, bolacha, macarrão ou qualquer outro produto de padaria empregando arroz, em processo por ele inventado: foi-lhe concedida patente por quinze anos, mas revogável no prazo de dois, se o inventor não apresentasse os produtos que prometera ou se estes não fossem de excelente qualidade[306]. Em 1857, o barão de Mauá, cessionário de John Barnett Humphreys, obtinha o privilégio exclusivo para um "sistema pelo qual as locomotivas a vapor podem vencer declives de um a dez"[307].

Em 1876, em todo caso, o ministro da Agricultura, Comércio e Obras, Thomaz José Coelho de Almeida, preocupava-se com a desadaptação da legislação de 1830 em relação à introdução de inventos estrangeiros. Por certo, a intenção original era a de promover as invenções nacionais, mas o sistema de prêmio pecuniário atribuído à indústria estrangeira vinha, segundo o ministro, gravando "extraordinariamente o Tesouro Nacional, sem conseguir todas as vantagens das descobertas e invenções de outros países ou limitar o número das que poderiam ser importadas em proveito da nossa indústria". Nesse ano e no anterior, tinham sido passadas oitenta cartas patentes, sendo 69 de invenção, duas de melhoramentos e nove de introdução[308]. Nos anos seguintes, por não dispor de créditos para conceder os prometidos prêmios, o Governo Imperial passou a adotar a prática de conceder o privilégio de exploração ao inventor estrangeiro, sob dependência de aprovação legislativa, cogitando mesmo de propor novo projeto de legislação patentária às Câmaras.

---

306 Cf. Clovis da Costa Rodrigues, *A inventiva brasileira*, *cit.*, p. 618.

307 *Ibid.*, p. 645. O mesmo barão de Mauá, em 1862, requereu privilégio por dez anos para introduzir máquinas de tração e construir planos inclinados na Serra da Estrela; p. 649.

308 *Ibid.*, p. 660-661.

13.3 A criação de um sistema patentário multilateral

No que se refere ao estabelecimento de um sistema multilateral de proteção aos direitos de propriedade intelectual, o Império seguia com atenção as discussões e negociações internacionais em curso, vale dizer, aquelas que se desenvolviam paralelamente e à margem das feiras e exposições industriais realizadas nos países avançados. Uma primeira discussão ocorreu em Viena em 1873, no âmbito da Exposição Universal ali realizada, seguida de contatos ocasionais em ocasiões ulteriores. Foi, contudo, no quadro de conferência especial sobre a matéria realizada em Paris, sete anos depois, que se logrou avançar decisivamente na elaboração de um instrumento multilateral aceito por um certo número de países.

Assim, em 1880, em Paris, o Brasil participava, junto com quinze outros países, de uma conferência promovida pela França com o objetivo de estabelecer uma União Internacional para a Proteção da Propriedade Industrial. O diplomata que ali representou o Brasil, conde de Villeneuve, logrou introduzir no projeto de convenção duas disposições concordantes com a lei brasileira de 1875, no sentido de recusar as marcas de fábrica ou de comércio quando estas fossem ofensivas à moral e de apreender o produto quando ele fosse resultado de contrafação ou imitação. O projeto resultante da conferência de Paris serviu, precisamente, de fonte de inspiração às autoridades econômicas brasileiras, incentivando-as, em consequência, a fazer pequenas alterações na legislação interna. O projeto de convenção multilateral, tal como modificado por sugestões do Brasil e de outros países, foi aprovado pelo Governo Imperial em 1881, que se dispôs então a "retocar a nossa legislação para conformá-la a algumas das regras do Projeto de Convenção"[309].

O quadro regulatório patentário brasileiro continuou, assim, a evoluir, de conformidade com as tendências internacionais nesse

309 *Ibid.*, p. 666-667.

campo: em 14 de outubro de 1882, era promulgada a segunda Lei de Patentes brasileira[310]. A nova lei previa a concessão de um privilégio exclusivo por quinze anos e a plena extensão dos direitos, segundo o princípio do tratamento nacional, aos inventores estrangeiros que registrassem suas invenções no Brasil[311]. Eliminou-se o exame minucioso do objeto de invenção, exceto para produtos alimentares, químicos e farmacêuticos, e foi confirmada a necessidade do pagamento de uma taxa pela emissão do título patentário.

O mesmo conde de Villeneuve representa o Brasil na conferência de Paris de março de 1883, que estabelece a convenção instituindo uma União Internacional para a Proteção da Propriedade Industrial, para cuja secretaria o país passou a contribuir com a quantia de 2351 francos anualmente[312]. No momento do estabelecimento da Convenção de Paris, em 1883, portanto, os estrangeiros já gozavam no Brasil (e, sob certas condições, também os estrangeiros estabelecidos fora do Brasil), da mesma proteção que os brasileiros, mesmo na ausência de declarações ou de acordos patentários bilaterais. O sistema de privilégio às invenções era, assim, regulado na própria lei interna, inexistindo contudo proteção legal aos estrangeiros no que se refere às marcas de fábrica e de comércio, o que, sob demanda de vários países detentores de interesses econômicos e comerciais no Brasil, teve de ser regulamentado por meio de instrumentos bilaterais, como se pode constatar pelo Quadro 13.1.

310 Lei nº 3.129, de 14 de outubro de 1882 e respectivo regulamento, promulgado pelo Decreto nº 8820, de 30 de novembro do mesmo ano; Cf. teor em Clovis da Costa Rodrigues, *A inventiva brasileira*, *cit.*, p. 675-695.

311 Artigo 2º: "Os inventores privilegiados em outras nações poderão obter a confirmação de seus direitos no Império, contanto que preencham as formalidades e condições desta Lei. [...] A confirmação dará os mesmos direitos que a patente concedida no Império"; *ibid.*, p. 676. Por sua vez, o artigo 3º do Regulamento dizia que "São inventores os nacionais ou estrangeiros, residentes ou não no Brasil, que forem autores de alguma das invenções mencionadas no art. 1º [...]"; *ibid.*, p. 681.

312 *Ibid.*, p. 696.

Observe-se, em relação à Convenção de Paris, que o Brasil foi, junto com dez outros países dentre os representados na conferência (Bélgica, França, Guatemala, Espanha, Itália, Países Baixos, Portugal, El Salvador, Sérvia e Suíça), signatário original desse instrumento, tendo aderido, posteriormente, países industrialmente mais avançados como a Grã-Bretanha (1884), o reino da Suécia e Noruega (1885), os Estados Unidos (1887), a Dinamarca (1894), a Áustria-Hungria (1897), além do Japão (em 1899)[313]. Ressalve-se que nem a Sérvia nem a Suíça possuíam naquele momento legislação patentária e que os dois países centro-americanos signatários – que tinham provavelmente aderido mais em função da iniciativa pessoal de seus diplomatas presentes em Paris do que em virtude de um legítimo interesse industrial – abandonaram pouco depois o acordo, o que faz de fato do Brasil o único país da "periferia" a integrar a convenção desde sua origem[314]. Os Quadros 13.2 e 13.3 informam sobre o número de países que adotaram leis nacionais de patenteamento e dos que aderiram à Convenção de Paris no período considerado.

A despeito de o Brasil fazer a equiparação entre patentes estrangeiras e nacionais, tardou, contudo, o registro das primeiras, uma vez que, existindo "dúvidas acerca da prova da novidade de invenção nos casos de confirmação da patente, consultou [o ministro] a Seção dos Negócios do Império do Conselho de Estado, cujo parecer" era ainda aguardado em 1884[315]. No ano seguinte, reunia-se nova conferência internacional em Roma, dedicando-se a tentar esclarecer o sentido do artigo 5º da Convenção de Paris, sobre a utilização da patente, seja pelo uso direto e necessário no país (princípio da

313 Cf. José Manuel Cardoso de Oliveira, *Atos diplomáticos do Brasil, tratados do período colonial e vários documentos desde 1493*, 2 vols. (Rio de Janeiro: Typ. do Jornal do Commercio, 1912; ed. fac-similar. Brasília: Senado Federal, 1997. Coleção Memória Brasileira), p. 115.

314 Cf. A. L. Figueira Barbosa, *Propriedade e quase-propriedade no comércio de tecnologia* (Brasília: CNPq, 1981), p. 38.

315 Cf. Clovis da Costa Rodrigues, *A inventiva brasileira*, *cit.*, p. 696.

territorialidade), seja em qualquer estado da União: acordou-se a aplicação do princípio da competência da lei nacional para determinar a interpretação dessa divergência. O Brasil se fez representar por diplomatas profissionais nessa conferência e na seguinte, convocada para 1889 em Madri (realizada de fato em 1891), dedicada a discutir o problema da falsa procedência de mercadorias.

No intervalo, debatiam-se no Brasil alguns expedientes úteis no estabelecimento de um certo equilíbrio entre os direitos exclusivos do proprietário da patente e os interesses da indústria e da sociedade como um todo, como o recurso ao licenciamento obrigatório, que tinha sido introduzido na legislação da Grã-Bretanha, de 1883. Cogitava-se também de instituir uma repartição especial para o registro de patentes no Brasil, capaz de dialogar diretamente com o Secretariado da União de Paris (Birpi), que se tinha estabelecido em Berna desde o ano de 1885.

13.4 A proteção da tecnologia proprietária no Brasil

Com que intensidade atuou o sistema de proteção patentária no Brasil e qual foi seu papel no desenvolvimento do país e em sua inserção econômica internacional? Como informa o principal pesquisador nessa matéria, cuja sistematização das concessões patentárias aproveitou-se de compilações oficiais bastante precisas, foram concedidas, entre 1831 e 1889, 677 patentes ao abrigo da lei de 1830 e mais 755 no regime da legislação de 1882, perfazendo um total de 1.432 títulos de exclusividade para esse período de regulação especificamente nacional, aí incluídas as inovações introduzidas a partir do estrangeiro[316]. No período anterior, sob a proteção do alvará de 1809, tinham sido já concedidos 26 registros

316 Cf. Clovis da Costa Rodrigues, *A inventiva brasileira*, v. II, *cit.*, p. 716-717 e 724-725, para as tabelas de dados. A pesquisa de Clovis Rodrigues foi conduzida com base em vasta investigação documental (decretos, documentos originais) em arquivos e museus e também mediante consulta a enorme bibliografia sobre a matéria.

de patentes, a maior parte deles relacionados com máquinas de beneficiamento agrícola, mas também uma "fechadura para tesourarias" e uma "invenção de cartas de jogar"[317]. Deduz-se da Tabela 13.4, o que é compatível com o baixo grau de avanço tecnológico do Brasil, que foram extremamente reduzidas as patentes registradas até 1850, ampliando-se o volume de maneira significativa a partir dessa data.

Os dados disponíveis, agregados na Tabela 13.4, não discriminam entre patentes nacionais e invenções estrangeiras, mas o fluxo destas últimas parece ter sido bastante pequeno na maior parte do período. De fato, apenas no final do século começariam a ser introduzidas no Brasil, mediante registro próprio, as primeiras inovações estrangeiras, destacando-se alguns nomes de peso, como Thomas Alva Edison e Alexander Graham Bell. Com efeito, em 1878 era registrada a patente de uma "máquina denominada fonógrafo", sob o nome de Edison, cabendo-lhe também, no ano seguinte, "introduzir um aparelho e processo destinado ao uso da luz elétrica na iluminação pública e particular", além de vários outros posteriormente[318]. Bell comparece em 1883, com dois objetos de invenção: "aplicação de eletricidade" e "receptores telegráficos com aplicação ao telefone"[319]. Um estudioso da estrutura industrial brasileira registra, algo imprecisamente, que no final do Império eram já muitas as patentes industriais concedidas, "quase todas de origem francesa ou sueca, raras de origem inglesa ou norte-americanas, e muitas brasileiras", sem, contudo, sustentar quantitativamente suas afirmações[320].

---

317 *Ibid.*, p. 559-561.

318 *Ibid.*, p. 902-903.

319 *Ibid.*, p. 920.

320 Cf. Hugo Schlesinger, *Geografia industrial do Brasil* (2ª ed. São Paulo: Atlas, 1958), p. 9; os dados apresentados por esse pesquisador são os coletados por Clovis da Costa Rodrigues, com base nos relatórios anuais do ministro da Agricultura.

O movimento tendencial à elevação do número de patentes concedidas a partir da década de 1860 coincide, *grosso modo*, com o aumento da taxa de investimentos externos no país, isto é, a intensificação da instalação de novas companhias estrangeiras no Brasil. Uma análise setorial da evolução do registro de patentes no Brasil confirmaria uma elevação do padrão tecnológico da indústria brasileira, estando também vinculada ao próprio processo de crescente incorporação do país ao nascente sistema internacional de proteção patentária.

As patentes concedidas antes de 1859 foram em número reduzido e estiveram ligadas a produtos agrícolas como café, açúcar e arroz, além de material de transporte[321]. O período de 1850 a 1875 registra significativo incremento do volume de patentes concedidas, concentrando-se nos gêneros de material de transporte, café, açúcar, destilação de álcool, formicida e algumas poucas maquinarias. Nos anos subsequentes, verifica-se o predomínio das máquinas em geral, beneficiamento de café, passando também a ganhar destaque as estradas de ferro. No período final, continuou em destaque o setor de máquinas em geral, avultando também a química, que intensificou seus registros, as estradas de ferro, ferramentas e setor têxtil; mas, o café, significativamente, permanecia em terceiro lugar pelo número de patentes concedidas[322].

Os registros de patentes não permitem, como se disse, que se faça, salvo naqueles casos mais evidentes, a distinção entre patentes de brasileiros e de estrangeiros, mas o próprio deslocamento da fronteira tecnológica dos tipos de patentes concedidas, como

321 A listagem de todas as patentes registradas no Brasil no século XIX está em Clovis da Costa Rodrigues, *A inventiva brasileira*, v. II, "Terceira parte: Relação das patentes de invenção concedidas de 1830 a 1892", *cit.*, p. 879-996.

322 Dados computados no trabalho já citado de Hélio Nogueira da Cruz e Martus A. R. Tavares, "As patentes brasileiras de 1830 a 1891", p. 217-220.

evidenciado, indicaria o aumento progressivo do patenteamento estrangeiro, uma vez que se verifica uma correlação com o desenvolvimento científico e tecnológico dos países mais avançados industrialmente. A elevação gradual da complexidade intrínseca das patentes industriais concedidas no Brasil, como é o caso dos setores ferroviário, químico, metalomecânico e outros, pode ser diretamente vinculada ao fato de o país ser signatário da Convenção de Paris de 1883, o que certamente estimulou maior número de empresas e inventores estrangeiros a buscarem proteção também no Brasil. Como não se tinha ainda disseminado na fase inicial do capitalismo "conquistador" a tática empresarial, posteriormente bastante disseminada, de se buscar o fechamento de mercados externos via monopólios patentários, os registros concedidos indicam uma estratégia efetiva de investimento direto no Brasil.

Do ponto de vista das marcas de fábrica ou de comércio, geralmente identificadas às mercadorias, o sistema internacional de proteção evoluiu do plano bilateral no sentido de sua integração plena ao quadro multilateral. Como indica um especialista,

> *[...] no século XIX, com o crescimento do comércio internacional, muitos países procuraram assegurar a proteção recíproca para as marcas registradas internamente, por meio de acordos bilaterais. Com frequência, estes acordos eram parte de tratados comerciais, de amizade e de navegação. Os resultados não eram satisfatórios e, no final do século, a necessidade de um melhor sistema levou à conclusão da [...] Convenção de Paris*[323].

Como evoluiu o quadro regulatório da proteção patentária no Brasil e de que modo a precoce passagem ao multilateralismo confirma a vocação universalista da diplomacia econômica

323 Cf. Robert M. Sherwood, *Propriedade intelectual e desenvolvimento econômico* (São Paulo: Edusp, 1992), p. 27.

brasileira? Do ponto de vista diplomático, precisamente, o Brasil vinha, na ausência de tratados bilaterais de comércio com os países potencialmente investidores em seu território, regulando desde um certo tempo a proteção dos interesses de proprietários estrangeiros no campo das marcas e registros de fábrica por meio de acordos ou declarações bilaterais, observando-se no final do período a passagem ao sistema multilateral, de âmbito internacional ou regional.

Como evidenciado no Quadro 13.1, que traça uma perspectiva das relações internacionais do Brasil no campo dos direitos de propriedade intelectual, observou-se, a partir do primeiro arranjo concluído com a França em 1876, uma rápida multiplicação de acordos bilaterais para a proteção das marcas de fábrica e de comércio, alcançando praticamente todos os grandes países "inventores"; mesmo sua ausência, contudo, não seria indicativo de lacuna jurídica, uma vez que a legislação brasileira tendia a reconhecer os direitos dos proprietários estrangeiros de patentes industriais e mesmo seus interesses comerciais de modo geral. O movimento seguinte se dá no plano multilateral, ainda que restrito a poucos países, com a igualmente rápida disseminação de congressos e conferências internacionais de regulamentação dos princípios estabelecidos na Convenção de Paris. No caso das convenções americanas, organizadas no último ano de vida do Império e das quais o Brasil participou com bastante tranquilidade, ressalte-se, contudo, que elas não chegaram a ter aplicação no país em virtude de serem bem menos detalhadas e exigentes do que o era, já nessa época, a legislação nacional. Registre-se, finalmente que, assim como o Brasil foi rápido, e mesmo pioneiro, na regulamentação legal do sistema patentário, ele foi lento em aderir ao sistema multilateral de proteção do direito autoral, tendo ratificado a Convenção de Berna de 1886 – que criou uma União para a Proteção das Obras

Literárias e Artísticas – apenas em 1922, na versão que tinha sido revista e modificada em Berlim, em 1908, e novamente em Berna em 1914.

Quadro 13.1
Brasil: acordos de propriedade intelectual, 1876-1890

Data	País	Ementa
1876 (12.04)	França	Declaração sobre a proteção das marcas de fábrica e de comércio, feita no Rio de Janeiro (Decreto 6237, de 21.06.1876)
1876 (02.09)	Bélgica	Declaração sobre a proteção das marcas de fábrica e de comércio, feita no Rio de Janeiro (Decreto 6367, de 08.11.1876)
1877 (12.01)	Alemanha	Acordo sobre a proteção das marcas de fábrica e de comércio, firmado no Rio de Janeiro (Decreto 6458, de 18.01.1877)
1877 (21.07)	Itália	Declaração sobre a proteção das marcas de fábrica e de comércio, feita no Rio de Janeiro (Decreto 6663, de 14.08.1877)
1878 26.07)	Países Baixos	Acordo para a proteção das marcas de fábrica e de comércio, feito no Rio de Janeiro (Decreto 6985, de 27.07.1878)
1878 (24.09)	Estados Unidos	Acordo para a proteção das marcas de fábrica e de comércio, feito no Rio de Janeiro (Decreto 7271, de 10.05.1879)
1879 29.10)	Portugal	Declaração sobre a proteção das marcas de fábrica e de comércio, feita no Rio de Janeiro (Decreto 8121, de 28.05.1881)
1881 (25.04)	Dinamarca	Declaração sobre proteção das marcas de fábrica e de comércio, feita no Rio de Janeiro (Decreto 8129, de 11.06.1881)

continua

Data	País	Ementa
1883 (20.03)	Várias Potências	Convenção internacional pela qual se constitui uma União Internacional para a proteção da propriedade industrial, feita em Paris; ratificada pelo Brasil em 21.07.1883, depósito junto ao Governo da França em 06.06.1884 (Decreto 9233, de 28.06.1884)
1886 (15.03)	Várias Potências	Convenção para a troca de documentos oficiais e publicações científicas e literárias, assinada em Bruxelas, com a participação dos seguintes países, além de Brasil e Bélgica: Estados Unidos, Espanha, Itália, Portugal, Sérvia e Suíça
1886 (09.09)	Várias Potências	Convenção de Berna criando uma União para a Proteção das Obras Literárias e Artísticas, entrada em vigor em 05,12.1887; Brasil não aderiu; completada em Paris em 1896, revista em Berlim em 13 Novembro 1908 e novamente em Berna em 1914; Brasil aderiu a essa versão em 9 Fevereiro 1922
1886 (11.05)	Várias Potências	Artigos adicionais à Convenção de Paris e Regulamento para sua execução, assinados em Roma (Brasil e vinte outros países)
1886 29.08)	Áustria- -Hungria	Acordo para a proteção das marcas de fábrica e de comércio, assinado no Rio de Janeiro (Decreto 9798, de 05.11.1887)
1889 (10.01)	Países da América do Sul	Tratado sobre patentes de invenção, concluído em Montevidéu, assinado pelo Brasil e Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai, não chegou a ser aprovado pelo Brasil
1889 (11.01)	Países da América do Sul	Tratado sobre propriedade literária e artística, concluído em Montevidéu, assinado pelo Brasil e Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai, tampouco foi aprovado pelo Brasil
1889 (16.01)	América do Sul	Tratado sobre marcas de fábrica e de comércio; idem aos anteriores
1889 09.09)	Portugal	Acordo para a proteção da propriedade literária e artística, celebrado no Rio de Janeiro (Decreto 10553, de 14.09.1889)

continua

conclusão

Data	País	Ementa
1889 a 1890	Países Americanos	Primeira Conferência Internacional Americana: resoluções sobre propriedade literária e artística, patentes de invenção e marcas de fábrica e de comércio
1890	Várias Potências	Conferência sobre propriedade industrial, convocada inicialmente para 1889, realizada em Madri, tendo aprovado acordos e convenção adicional à Convenção de Paris

Fontes: Cardoso de Oliveira, *Actos Diplomáticos*, vol. II, p. 64-157; pesquisas do autor.

Quadro 13.2
Disseminação de leis nacionais de patentes, 1873-1900

Grupos de países		1873	1884	1900
"Desenvolvidos de mercado"		9	11	16
Europa central e oriental		1	2	3
Europa meridional		2	3	3
"Em desenvolvimento"		10	12	23
dos quais	*Ásia*	*1*	*1*	*2*
	África	*1*	*2*	*4*
	América Latina	*8*	*9*	*15*
	outros	*0*	*1*	*2*
Total mundial		22	28	45

Fonte: Figueira Barbosa, *Propriedade no comércio de tecnologia*, p. 44.

Quadro 13.3
Convenção de Paris: adesão cumulativa, 1884-1911

Grupos de países		1884	1900	1911
"Desenvolvidos de mercado"		6	11	13
Europa central e oriental		0	0	2
Europa meridional		2	2	2
"Em desenvolvimento"		5	3	5
dos quais	*Ásia*	*0*	*0*	*0*
	África	*1*	*1*	*1*
	América Latina	*4*	*2*	*4*
Total mundial		13	16	22

Fonte: Figueira Barbosa, *Propriedade no comércio de tecnologia*, p. 44.

Tabela 13.4
Brasil: número de patentes concedidas, 1809-1889

Período	Patentes	Acumulado
1809 - 1830	26	26
1831 - 1835	1	27
1836 - 1840	4	31
1841 - 1845	1	32
1846 - 1850	15	47
1851 - 1855	40	87
1856 - 1860	27	114
1861 - 1865	41	155
1866 - 1870	53	208
1871 - 1875	61	269
1876 - 1880	294	563
1881 - 1882	140	703
1883 - 1888	600	1.303
1889	155	1.458

Fonte: Rodrigues, *A Inventiva Brasileira*.

Capítulo XIV
A diplomacia dos investimentos: ainda o predomínio britânico

A necessidade de converter em riqueza os grandes elementos naturais disseminados sobre a extensão de um território tão vasto como o que compreende o Brasil, onde a população é comparativamente escassa, deu lugar a várias concessões amparadas com a garantia do Estado ou subvenções a companhias nacionais e estrangeiras que se encarregaram de dar execução a empresas destinadas a conseguir tão importante fim. [Mauá, *Exposição aos credores* (1878)]

Os anos 1880-1914 foram a "idade do ouro" do investimento estrangeiro na história moderna da América Latina. Nessa época, tanto o setor público como o privado da maioria dos países do subcontinente se beneficiaram com um extraordinário fluxo de recursos financeiros da Europa (especialmente da Grã-Bretanha, França, Alemanha e Bélgica) e da América do Norte (Estados Unidos e Canadá)

> *sob a forma de empréstimos e de investimentos diretos.* [Carlos Marichal, *Las inversiones extranjeras directas en América Latina, 1850-1930* (1995)]

A questão do tratamento do capital estrangeiro no Brasil oitocentista e as eventuais restrições existentes à sua aplicação em atividades econômicas no território nacional devem ser consideradas do ponto de vista das franquias individuais aos residentes de nacionalidade estrangeira – ou seja, aqueles direitos garantidos constitucionalmente ou expressos em tratados bilaterais de comércio ou de natureza consular – bem como no quadro dos instrumentos legais existentes, como o Código de Comércio, por exemplo, e atos administrativos promulgados para regular a exploração de algum serviço ou atividade produtiva (ferrovias, minas, telégrafo etc.). A Constituição de 1824 estabelecia poucas restrições – direitos políticos, por exemplo, ou o exercício de cargos públicos – e de fato direitos praticamente iguais para estrangeiros e brasileiros: dotado de precoce vocação jurídica, ainda que o Código Civil seja um produto do século XX, tendo o anterior se utilizado de instrumentos tão antigos como as Ordenações Manuelinas ou Filipinas, o Brasil reconhecia o princípio territorial como base da aplicação da lei, não havendo nenhum tipo de discriminação do ponto de vista processual.

Na vida diária, a lei e os costumes estabeleciam certas restrições aos estrangeiros. A advocacia ou a corretagem, por exemplo, estavam restritas aos brasileiros, mas os estrangeiros residentes que fossem médicos, cirurgiões ou farmacêuticos podiam exercer suas profissões desde que pudessem justificar previamente perante alguma escola de medicina brasileira sua competência profissional nessas áreas, com o apoio de documentos oficiais devidamente legalizados por autoridades

consulares brasileiras. Por sua vez, qualquer estrangeiro podia tornar-se comerciante no Brasil, gozando dos mesmos direitos e prerrogativas que os nacionais[324], o que representou focos de tensão em alguns momentos históricos e em lugares determinados, nos quais o "monopólio português", ou de outros estrangeiros, sobre o comércio de varejo despertou a animosidade, ou mesmo a hostilidade, dos locais. Do ponto de vista das relações exteriores, convenções consulares com determinados países – era o caso da França, da Suíça, da Itália, de Portugal e Espanha, por exemplo – atribuíam a seus agentes postados no Brasil (e reciprocamente) a capacidade de ajustar contratos sobre bens situados no território da outra nação ou tomar ações no caso de falecimento intestado de seus nacionais.

Sabe-se que, no século XIX, caracterizado em geral pelo *laissez--passer*, a participação do capital estrangeiro, sobretudo europeu, em atividades econômicas nos países de colonização recente era significativa ou mesmo determinante em alguns setores. Mas uma aferição precisa quanto à presença e importância relativa do capital estrangeiro na economia brasileira, em especial o registro quantitativo das áreas de "penetração", torna-se difícil, senão impossível, para as primeiras décadas de vida independente. O registro efetivo de companhias estrangeiras no Brasil só começa em 1860, muito embora, desde a abertura dos portos, os interesses estrangeiros – sobretudo aqueles de natureza comercial – iniciam um fluxo de investimentos que se intensificará a partir de meados do século para atingir seu auge no período anterior à Primeira Guerra Mundial[325]. Por outra parte, a identificação precisa do número de

324 Cf. Ovídio da Gama Lobo, *Direitos e deveres dos estrangeiros no Brasil* (Maranhão: Antonio P. R. d'Almeida, 1868), p. 35-53.

325 O Decreto-lei no 2.711, de 18 de dezembro de 1860, numa verdadeira política de tutela, impunha a obrigação às companhias estrangeiras de solicitar, mediante a Junta de Comércio, autorização do poder público para seu estabelecimento e funcionamento no país, o que seria modificado em favor de uma orientação mais liberalizante a partir de 1882, em medida, porém, aplicada às companhias

estrangeiros estabelecidos no Brasil com finalidades econômicas só se torna possível a partir dos registros, relativamente fiáveis, relativos ao Imposto de Indústrias e Profissões, introduzido em 1869 como uma espécie de tributação sobre a renda pessoal, muito embora fosse evidente, desde antes da Independência, a presença majoritária de estrangeiros tanto no comércio interno como no externo, ademais de outros setores que requeriam uma certa especialização técnica[326].

A legislação oscilou moderadamente na aplicação do tratamento nacional. Até 1847, por exemplo, ela distinguia, para fins de concessão de empréstimos, oferecimento de garantia de juros ou ajudas fiscais – isenção de tributos na importação de equipamentos ou matérias-primas, por exemplo –, entre as fábricas "nacionais", isto é, aquelas pertencentes a brasileiros, e as demais. Nesse ano, porém, passou-se ao princípio do estabelecimento efetivo: decreto do mês de julho, que se destinava a renovar isenções de direitos sobre matérias-primas importadas, estipulava que esses favores seriam concedidos às fábricas nacionais, "com atenção somente à grandeza delas e aos meios que apresentarem desenvolvimento e prosperidade na forma até agora observada, considerando-se porém nacionais todas as que são ou forem estabelecidas dentro do Império", compreendendo, portanto, na medida também aquelas eventualmente pertencentes a estrangeiros[327]. No que se refere à mineração, por outro lado, apenas em 1867 foram revogadas as

incorporadas de maneira geral. Para uma relação das companhias criadas a partir de 1860, ver Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, Departamento Nacional da Indústria e Comércio, *Sociedades mercantis autorizadas a funcionar no Brasil, 1808-1946* (Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1947).

326 Para uma exploração sistemática das fontes primárias vinculadas ao Imposto de Indústrias e Profissões, ver Eugene W. Ridings, "Business, Nationality and Dependency in Late Nineteenth Century Brazil", em *Journal of Latin American Studies*, v. 14, parte I, maio 1982, p. 55-96.

327 Cf. *Coleção das Leis de 1847*, *apud* Nícia Vilela Luz, *A luta pela industrialização do Brasil*: 1808 a 1930, (2ª ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975), p. 27.

disposições que vedavam as concessões para estrangeiros nesse setor[328].

Sem considerar os comerciantes portugueses, predominantes em número, mas não necessariamente em volume de negócios, pois que voltados principalmente para o comércio de varejo, na maior parte das capitais de províncias, os britânicos foram, obviamente, os primeiros investidores e a fonte principal, senão exclusiva, de capitais forâneos, tanto de risco como de empréstimo, seguidos muito de longe pela França, a partir do terceiro quartel do século XIX. Os interesses de empresas comerciais e financeiras da Grã-Bretanha lograram implantar-se de maneira sólida, não apenas no Brasil, mas no conjunto da América Latina, dominando seu setor externo durante praticamente todo aquele século e princípios do XX, período justamente conhecido como o da *Pax Britannica*.

O Brasil, a despeito de majoritário em termos de estoque, não foi o único receptor importante de capitais estrangeiros na região, disputando com a Argentina e com o México, e, ocasionalmente, com alguns outros países (Peru, por exemplo, bem como Chile, em menor escala), os principais fluxos de investimentos. O diferencial de atração entre os países era, em primeiro lugar, representado pelo volume de comércio canalizado por aquelas empresas para os mercados consumidores, logo em seguida reforçado pela abertura aos investidores, via concessões governamentais, da exploração direta em diversos tipos de utilidades públicas, com destaque para o transporte ferroviário e os serviços urbanos. Em termos cronológicos, o Brasil desponta como grande exportador mundial de café apenas em meados do século, quando também têm início grandes obras de infraestrutura, muitas delas entregues à iniciativa

328 Cf. artigo 23 da Lei (orçamentária) nº 1507, de 26.9.1867, em *Coleção das leis do Império do Brasil de 1867* (Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1867), p. 153.

estrangeira. O estado assumiu papel relevante na organização e estímulo dos investimentos estrangeiros, inclusive mediante a confirmação oficial de sua rentabilidade durante um certo período de tempo (garantia de juros).

A hegemonia britânica não foi exclusivamente o resultado de uma excepcional qualidade nos serviços oferecidos ou no volume dos fluxos concedidos, mas tem a ver sobretudo com a situação geoestratégica derivada do equilíbrio europeu no alvorecer do século XIX. As guerras napoleônicas tinham ajudado os banqueiros ingleses a suplantar a predominância financeira de Amsterdã, convertendo Londres, já em princípios do século XIX, no maior centro financeiro do mundo. Bancos comerciais e firmas de investidores da Grã-Bretanha concederam empréstimos aos países da América Latina imediatamente após a independência. Entre 1822 e 1825, computando-se o primeiro empréstimo brasileiro, as emissões londrinas subiram a cerca de 21 milhões de libras esterlinas, geralmente emitidas a juros de 6%, mas produzindo na verdade resultados superiores – entre 8 e 10% – em virtude da venda de títulos ser feita a preços inferiores ao valor nominal[329].

A grande expansão mundial do sistema bancário britânico se dá a partir da abolição das Corn Laws e dos Navigation Acts, em meados dos anos 1840, paralelamente a um crescimento inaudito do comércio internacional; entre 1840 e 1870, o volume das exportações e importações mundiais seria quintuplicado. Os grandes bancos multiplicam em consequência o número de filiais e de representações em todo o mundo, seja diretamente, seja por agentes privados, autorizados a operar com "aceite" de letras de

329 Cf. J. Fred Rippy, *British Investments in Latin America, 1822-1949*: a Case Study in the Operations of Private Enterprise in Retarded Regions (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1959), p. 17-22. Em 1826, o investimento total britânico no continente, incluindo os empréstimos governamentais já alcançava 30 milhões de libras, retraindo-se na década de 1830 depois de algumas perdas registradas em alguns países; *ibid*., p. 25-26.

câmbio e nas transações com as diferentes moedas. Dentre as mais importantes *discount houses*, que logo se converteriam em *financial houses*, destacam-se a Baring Brothers e a Lazard Frères (igualmente estabelecida na praça de Londres), operando crescentemente com títulos de longo prazo de governos estrangeiros (*government securities*), bem como com ações de companhias construtoras de ferrovias em todo o mundo.

Apesar do volume dos investimentos da Grã-Bretanha na América Latina jamais chegou a ultrapassar um quinto do total de suas aplicações externas, sendo facilmente superado pela importância econômica de algumas colônias, ele está longe de ter sido desprezível no conjunto das atividades comerciais e financeiras nos países do continente, assumindo, ao contrário, papel relevante no direcionamento da produção primária ao exterior e na construção da infraestrutura interna. Sua distribuição em 1880, quando a região já estava plenamente incorporada à divisão internacional do trabalho, pode ser conferida na Tabela 14.1, onde se destaca a presença predominante do Brasil (com quase 22% do total), do Peru e do México (20% e 18%, respectivamente), num momento em que os fluxos para a Argentina e para o Chile ainda eram incipientes. Proporcionalmente à sua população, contudo, é o Uruguai que realiza o melhor desempenho em termos de investimentos britânicos, à frente, por exemplo, de economias maiores como as da Venezuela e da Colômbia.

14.1 Tratamento nacional... para os mais iguais

As casas comerciais inglesas se estabelecem na América Latina no decorrer dos anos 1820, no caso do Brasil antes mesmo de sua independência formal, diretamente a partir de Portugal, quando da transplantação da família real portuguesa, sob a proteção da Royal Navy, em 1807-1808. Tem início aí a *British Preëminence* no Brasil, com seu auge na primeira metade do século – inglês por excelência

– e cujo declínio apenas aconteceria depois da Primeira Guerra Mundial. A abertura dos portos, em 1808, beneficiou, durante um certo tempo, exclusivamente os ingleses, que começaram a trazer para o Brasil carregamentos sucessivos de mercadorias britânicas, logo privilegiadas também, com o tratado de 1810, no que se refere à tarifa aduaneira, fixada em apenas 15% *ad valorem*.

Em junho de 1808, os interessados no comércio brasileiro formaram, por sugestão do embaixador português em Londres, Sousa Coutinho, a Association of English Merchants Trading to Brazil, que enviou muitos de seus associados para o país. Em trabalho intitulado apropriadamente *A Merchant Adventurer in Brazil*, Heaton calcula em 100 o número de firmas inglesas existentes no Rio de Janeiro em setembro de 1808, enquanto Humphreys, em seu livro *Liberation in South America*, indica a presença de 150 a 200 aventureiros ingleses (isto é, homens dedicados a negócios), na mesma cidade em agosto desse ano. Um desses *businessmen* relatou que, já em 1809, "os ingleses tinham-se tornado senhores da alfândega, que eles regulavam tudo, e que ordens tinham sido transmitidas aos oficiais [portugueses] para que dessem particular atenção às indicações do cônsul britânico"[330].

O tratado de 1810, negociado pelo mesmo Sousa Coutinho com lorde Strangford, consagrou a dominação britânica por algumas décadas mais, mesmo depois da derrota de Napoleão e da diversificação de relações diplomáticas, pois que seus termos foram confirmados pelo Brasil em 1822 e praticamente repetidos no tratado de comércio de 1827. Observe-se, a propósito, que, ao regular relações de "amizade, navegação e comércio", esse tratado estabelecia, como todos os seus congêneres do século XIX, os princípios básicos da reciprocidade e da nação mais favorecida

330 Informações constantes da contribuição de Olga Pantaleão, "A presença inglesa", em Sérgio Buarque de Holanda (Org.), *História geral da civilização brasileira*, tomo II, *O Brasil monárquico*, 4º volume, "Declínio e queda do Império" (São Paulo: Difel, 1965), p. 73-74.

para os súditos de ambos os países, fixando ainda regras relativas a direito de estabelecimento e tratamento nacional. Em síntese, à exceção daqueles setores expressamente colocados em situação de "reserva de mercado" em benefício dos nacionais – como o poderiam ser a navegação de cabotagem, a mineração e algumas outras poucas atividades reguladas diretamente pelo estado –, as principais áreas de interesse econômico poderiam ser livremente exercidas por estrangeiros.

Com efeito, o tratado de comércio de 1810 dizia que os "vassalos das duas altas partes contratantes [...] poderão negociar, viajar, residir ou estabelecer-se em todos e cada um dos portos, cidades, vilas, países, províncias ou lugares quaisquer que forem", de dispor do "livre e inquestionável direito de viajar e residir nos territórios ou domínios da outra, de ocupar casas e armazéns", não sendo "obrigados a pagar tributos ou impostos alguns [...] maiores do que aqueles que pagam ou possam ser pagos pelos próprios vassalos do soberano em cujos domínios eles residirem". A não ser nos poucos casos de monopólios reais, como marfim, pau-brasil, diamantes, ouro em pó, pólvora, tabaco manufaturado, o soberano luso prometia que "o comércio dos vassalos britânicos nos seus domínios não será restringido, interrompido ou de algum outro modo afetado pela operação de qualquer monopólio, contrato ou privilégios exclusivos de venda ou de compra seja qual for".

De fato, os britânicos dispunham, no Brasil, de favores bem mais amplos do que o simples direito de estabelecimento e o tratamento nacional, de vez que tinham privilégios exclusivos: sem mencionar o princípio da "extraterritorialidade", assegurado por foro especial e juízes conservadores da nação britânica, a liberdade de religião e os cemitérios especiais, mencione-se que os direitos alfandegários de "todos os gêneros, mercadorias e artigos [...] da produção, manufatura, indústria ou invenção dos domínios e vassalos de Sua Majestade Britânica" seriam avaliados com

base numa pauta "determinada e fixada por um igual número de negociantes britânicos e portugueses", sendo essa pauta "revista e alterada, se necessário for, de tempos em tempos, seja em sua totalidade, ou em parte, todas as vezes que os vassalos de Sua Majestade Britânica residentes nos domínios de Sua Alteza Real assim hajam de requerer, por via do Cônsul-Geral". O tratamento de perfeita reciprocidade para os súditos de cada uma das partes – inclusive quanto às taxas portuárias – e o direito de ficar e de continuar o comércio "sem interrupção alguma" seriam assegurados mesmo em caso ("o que Deus não permita") de rompimento de relações entre os soberanos. O tratado era ilimitado em sua duração e suas obrigações e condições consideradas "perpétuas e imutáveis"[331].

14.2 A intermediação comercial e os transportes

A primeira manifestação do tratamento recíproco e do livre acesso aos portos das partes contratantes, para as relações comerciais e o serviço público das respectivas cortes, foi o estabelecimento, por convenção da mesma data, de uma linha regular de paquetes ingleses para o Brasil, sua alteza real se reservando o direito de "estabelecer para o futuro paquetes brasilienses ou portugueses". No século XIX, as convenções sobre paquetes (ou *méssageries*)[332], complementadas por convenções fluviais ou de navegação, bem como, com maior grau de detalhe quanto aos ajustes de pagamentos, por convenções postais bilaterais, constituíram um aspecto essencial do incremento do intercâmbio comercial e cultural entre os países que mantinham relações diplomáticas, numa época de

331 Cf. "Tratado de comércio e navegação de 19 de fevereiro de 1810", em Roberto Macedo, *Brasil sede da monarquia*, *Brasil Reino (1ª parte)*, volume 7 da *História Administrativa do Brasil* (2ª ed. Brasília: Editora da UnB/Funcep, 1983), p. 193-207.

332 A primeira concessão nessa área foi dada à França, por acordo de novembro de 1843, pelo qual a França era autorizada a manter uma linha regular de passageiros e de correspondência por meio de barcos a vapor.

ausência de qualquer mecanismo multilateral suscetível de regular os fluxos de transações diversas e de determinados serviços[333].

Protegidos como estavam por essa ampla gama de direitos, os interesses britânicos prosperaram no Brasil nas décadas seguintes, chegando a dominar boa parte, senão o essencial, das atividades de comércio exterior, sobretudo corretagem e transporte, e das operações que hoje seriam classificadas sob a rubrica "serviços financeiros". Mas não apenas no comércio exterior: também no interno os britânicos passaram a dominar, usando de "modernas" técnicas de marketing como os anúncios em jornais, como salientado pioneiramente por Gilberto Freire[334].

Ainda antes que pudessem os acordos de 1810 conceder favores e privilégios à Inglaterra, o *Corpo do Comércio*, futura Associação Comercial do Rio de Janeiro, em correspondência dirigida em 1808 ao príncipe regente, reclamava que

> *[...] os mercadores de lojas de varejo nesta Corte [...] se acham reduzidos à última ruína e miséria por isso que os Ingleses de novo vindos têm estabelecido algumas lojas de varejo [...] não havendo proibição, quantas puderam, e desta sorte vem todo o Comércio desta Corte a ficar em poder dos mesmos Ingleses, quando são eles os principais Negociantes de grosso e assim podem fazer os monopólios*

333 Nos registros de atos diplomáticos, as convenções postais bilaterais se sucedem com tanta ou maior frequência do que os acordos consulares ou os tratados comerciais, estes bem mais raros a partir da segunda metade do século; regulando não apenas o fluxo normal de despachos postais entre as partes, mas igualmente aspectos relativos a tarifas e compensações financeiras, essas convenções multiplicaram-se a ponto de requerer sua multilateralização e a constituição de uma união administrativa, numa das primeiras experiências de clearing coletivo de que se tem notícia na história do capitalismo moderno

334 G. Freire, *Ingleses no Brasil*: aspectos da influência britânica sobre a vida, a paisagem e a cultura do Brasil (Rio de Janeiro: José Olympio, 1948).

> *que quiserem, não sendo permitido em Portugal o varejo a Nação alguma estrangeira*[335].

Em síntese, pela duração do Império, e mesmo durante boa parte da República, os produtos ingleses foram sinônimo de excelência, mesmo que predominassem, na cultura refinada da elite, gostos e maneiras francesas.

Ainda que a equalização dos direitos aduaneiros em 15%, estabelecida nos demais tratados de comércio a partir de 1826 e consagrada em medida de 1828, tenha diminuído parcialmente as vantagens da Grã-Bretanha em relação aos outros países, o predomínio de suas manufaturas, a presença de suas casas de comércio (e a de seus proprietários nas associações comerciais e de "auxílio à indústria") e de suas empresas de serviços, as linhas regulares de comunicação e, acima de tudo, o papel avassalador do financiamento e da tecnologia britânicos foram decisivos na confirmação da hegemonia econômica inglesa durante todo o período aqui considerado[336]. Muitos desses interesses econômicos – que mobilizavam, no final dos anos 1840, cerca de 3 milhões de libras de exportações para o Brasil e entre 4 e 5 milhões de capitais investidos – manifestaram em diversas ocasiões sua contrariedade em face da política oficial britânica de pressão contra o tráfico escravo no Brasil[337].

---

335 Cf. Herculano G. Mathias, *Comércio, 173 anos de desenvolvimento*: história da Associação Comercial do Rio de Janeiro, 1820-1993 (Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1993), p. 17.

336 *Ibid.*, p. 85 e 124. A diretoria do Corpo do Comércio em 1836 era composta de dois brasileiros, dois ingleses e apenas um representante de comerciantes das seguintes nacionalidades: portuguesa, americana, francesa, espanhola e alemã; mais adiante, já sob o estatuto da Associação Comercial do Rio de Janeiro, a diretoria deveria ter dezessete membros, três dos quais brasileiros e os restantes, estrangeiros, "contanto que destes não haja na Diretoria mais de dois membros da mesma nacionalidade" (artigo 43).

337 Cf. Alan K. Manchester, *British Preëminence in Brazil, its Rise and Decline*: a Study in European Expansion (Nova York: Octagon Books, 1972), p. 258, citando William Law Mathieson, *Great Britain and the Slave Trade, 1839-1865* (New York: s.e., 1929). O autor informa que o Aberdeen Act era impopular na Inglaterra meridional e que um parlamentar de Manchester tinha demandado sua rejeição em 1849:

Os investimentos britânicos eram realizados, sobretudo, nas atividades de intermediação comercial e bancária, mas eles foram também progressivamente atraídos para os transportes e a infraestrutura em geral, setores nos quais eles tinham, aliás, pouca concorrência. Como informa o historiador Richard Graham, na década de 1840, "quase metade das exportações brasileiras de açúcar, metade das de café e acima da metade das de algodão bruto eram feitas por firmas britânicas"[338]. A participação britânica nos serviços urbanos revelou-se em especial na constituição em Londres, em 1862, da empresa Rio de Janeiro City Improvement Company Ltd., destinada a construir e operar um sistema de águas e esgotos na capital; em Santos, em São Paulo e no Recife foram feitos investimentos similares, da mesma forma como no setor da iluminação a gás, em várias cidades brasileiras[339]. De uma forma geral, os regimes de concessão de serviços públicos, inclusive em novos setores como a telefonia, contemplavam indistintamente empresas particulares, nacionais e estrangeiras. A preservação dos nomes estrangeiros das companhias serve, aliás, como indicação da ausência de maiores preconceitos contra sua presença na economia nacional.

No que se refere aos transportes marítimos, os ingleses sofreram, ainda na primeira metade do século, uma intensa

---

uma moção destinada a remover todo o sistema repressivo foi apoiada por Gladstone e por Cobden, o "pai" do livre-cambismo.

338 Cf. Richard Graham, *Britain & the Onset of Modernization in Brazil, 1850-1914* (Cambridge: Cambridge University Press, 1972), p. 146-147. No que se refere à comercialização externa de café, ver o papel dos britânicos no capítulo de Robert Greenhill, "The Brazilian Coffee Trade", em D. C. M. Platt (Org.), *Business Imperialism, 1840-1930*: an Inquiry Based on British Experience in Latin America (Oxford: Clarendon Press, 1977), p. 198-230.

339 Cf. Ana Célia Castro, *As empresas estrangeiras no Brasil, 1860-1913* (Rio de Janeiro: Zahar, 1979), p. 35. Atividade jovem na própria Inglaterra, onde crescia rapidamente desde a década de 1840, dentre as principais companhias de gás estabelecidas no Brasil a partir do início do registro destacam-se: Cia. de Gaz da Bahia (100 mil libras em 1861), The Rio de Janeiro Gaz Co. (750 mil libras em 1866), The Para Gaz Co. (170 mil em 1866), The Nichteroy Gaz Co. (75 mil em 1868) e a São Paulo Gaz Co. (80 mil em 1873).

concorrência dos norte-americanos, que utilizavam rápidos veleiros, dos quais eles eram exímios construtores. De fato, as estatísticas de chegada de navios estrangeiros nos portos brasileiros, durante as primeiras décadas do Império, indicam uma forte presença de *clippers* norte-americanos[340]. Mas, ao ser introduzida a navegação a vapor, em 1850, e sobretudo a partir de inovações técnicas que permitiram reduzir sensivelmente o consumo de carvão, "os britânicos passaram a dominar o panorama". Com efeito, em 1851, a Royal Mail Steam Packet Company inaugurou uma linha para o Brasil e o rio da Prata, encurtando bastante o tempo de viagem, sendo logo seguida por diversas outras empresas inglesas. Como confirma o mesmo historiador, quando, entre 1866 e 1889, a navegação de cabotagem esteve franqueada aos estrangeiros, "coube também aos britânicos monopolizá-la" e, de fato, quase a metade dos vapores que aportavam no Rio de Janeiro nos últimos anos do século XIX eram ingleses[341].

Durante a maior parte da segunda metade do século XIX, portanto, até que a República "renacionalizasse" a navegação comercial, observou-se a presença estrangeira no transporte interprovincial do Brasil. Alguns outros países competiram nesse mercado com a Grã-Bretanha, como por exemplo a França, que tinha assinado uma convenção em 1843 para o "estabelecimento de uma linha de paquetes a vapor" para o Brasil. A Compagnie des Services Maritimes des Méssageries Impériales (de Marselha) foi a primeira a receber concessão do governo francês e passou a

340 Deve-se, porém, considerar o fato de que, para operar o transporte de produtos da costa Leste para a Califórnia, ou mesmo para a China e Austrália, os barcos norte-americanos deviam, antes da construção do canal do Panamá (que só estaria pronto no século XX), passar necessariamente pelo Atlântico Sul.

341 *Ibid.*, p. 147; durante certos anos, os navios britânicos responderam por metade dos vapores que chegavam ao Rio de Janeiro. Para uma discussão geral do papel britânico nos serviços de navegação da América Latina no período, ver o capítulo de Robert Greenhill, "Shipping, 1850-1914", em D. C. M. Platt (Org.), *Business Imperialism, 1840-1930*: an Inquiry Based on British Experience in Latin America, *cit.*, p. 119-155.

explorar uma linha entre Bordéus e Rio de Janeiro em 1860[342]. A partir de autorização dada para a participação estrangeira no transporte marítimo, muitas companhias estabeleceram linhas de vapor regulares para o Brasil e entre os portos do país. A lista das principais companhias estabelecidas nas décadas de 1860 e 1870 figura no Quadro 14.2.

A despeito, contudo, das críticas feitas ao Governo Imperial quanto ao predomínio estrangeiro na navegação de longo curso e de cabotagem e a seus efeitos deletérios na indústria da construção naval, a verdade é que o percentual de participação das embarcações estrangeiras na oferta de meios de transporte marítimo era propriamente reduzido, chegando a representar uma proporção significativa apenas no que respeita à tonelagem transportada nas linhas oceânicas. Mas se deve considerar também o fato de que a tonelagem média de uma embarcação estrangeira era, como consignado na Tabela 14.3, três a quatro vezes superior à de uma embarcação nacional. É um fato que, na sequência imediata da abertura da navegação de cabotagem às embarcações estrangeiras, em 1866, a participação relativa dessas últimas tenha aumentado, numa e noutra categoria, sendo também de se registrar um aumento expressivo nos volumes transportados, tanto por via oceânica como nos serviços costeiros[343].

Mas, como se poderá verificar na mesma Tabela 14.3, quando do restabelecimento das estatísticas pertinentes, ao final do período de liberalização no setor, já na República, não havia

342 Cf. Denise Monteiro Takeya, *Europa, França e Ceará*: origens do capital estrangeiro no Brasil (Natal: UFRN/Editora Universitária, 1995), p. 71-73.

343 Cf. Denise Monteiro Takeya, *Europa, França e Ceará*: origens do capital estrangeiro no Brasil, *cit.*, p. 75, com base nos *Annales du Commerce Extérieur du Brésil*, Ministère de l'Agriculture et du Commerce de France, *Faits Commerciaux* nº 20, p. 99. Segundo informa essa historiadora, com base em dados franceses, em 1871-1872, a Grã-Bretanha dominava 65% do número de vapores, 36% do número de veleiros e 52% da carga total entrada por navios no Brasil; ela também controlava 65% do número de vapores, 38% do de veleiros e 52% da tonelagem total transportada para o exterior a partir do Brasil.

ocorrido mudança de relevo nessas rubricas respectivas, cabendo mesmo registrar a plena recuperação no que se refere à oferta de navios de carga nacionais e ao provimento de parcela relativamente similar à anterior no que concerne à tonelagem embarcada. O que se nota, porém, de significativo ao longo desse período é uma perda progressiva de competitividade dos navios nacionais, uma vez que a tonelagem média de uma embarcação nacional em relação à de uma estrangeira passa de um *ratio* de 1:3,5 para uma proporção de 1 a 4,9 e mesmo a 5,3, denotando uma tendência de inferioridade da navegação nacional, que persistirá na fase republicana.

De maneira não surpreendente com o perfil de sua presença no Brasil, os negócios britânicos eram dirigidos para a facilitação das exportações, daí sua intensa participação na melhoria dos serviços portuários e na construção da rede ferroviária brasileira[344]. Embora já na regência se buscasse implantar o transporte ferroviário, apenas em 1854, sob um regime de concessão de serviços públicos, foi possível construir a primeira estrada de ferro, sob a iniciativa de Irineu Evangelista de Souza. Este, que no mesmo dia da inauguração foi agraciado com o título de barão de Mauá, teve, no entanto, que importar locomotiva e *wagons* da Inglaterra, como eram aliás britânicos os próprios engenheiros de suas muitas fábricas[345].

344 Ver, do mesmo Robert Greenhill, "Merchants and the Latin American Trade: an Introduction", em D. C. M. Platt (Org.), *Business Imperialism, 1840-1930*: an Inquiry Based on British Experience in Latin America, *cit.*, p. 159-197. Importa ressaltar, em relação à construção de estradas de ferro e o estabelecimento de linhas de navegação a vapor no Brasil, a importante participação do governo na maior parte dos empreendimentos, seja como financiador direto das obras, seja sob a forma de garantia de juros no caso dos regimes de concessão. O estado, de modo geral, foi muito mais intervencionista do que normalmente assumido pela historiografia, promovendo a criação de bancos, estimulando as atividades industriais e comerciais, subsidiando a vinda de imigrantes estrangeiros e, de forma intensa, participando diretamente nos trabalhos de infraestrutura, como de fato revela uma consulta minuciosa às sucessivas Falas do Trono durante todo o período imperial.

345 Cf. Ana Célia Castro, *As empresas estrangeiras no Brasil*, *cit.*, p. 33. Destacam-se pelo volume de investimentos efetuados no Brasil a São Paulo Railway Co. (com 2 milhões de libras em 1860) e a Great Western of Brazil Railway (com investimentos de 300 mil libras em 1873, mas que em 1877 praticamente dobraria seu capital).

Como confirma mais uma vez Graham, os "empréstimos britânicos financiaram praticamente todas as ferrovias brasileiras", quando não foram os próprios ingleses a operá-las diretamente, como nos casos da Recife and São Francisco Railway Company (o primeiro investimento inglês em ferrovias no país), a Leopoldina Railway, a Great Western e a São Paulo Railway, entre outras[346]. Em 1870, comenta Werner Baer, quatro companhias britânicas eram proprietárias de 72% da extensão das ferrovias brasileiras[347]. Entre 1880, quando os capitais britânicos detinham a maioria do capital acionário em onze estradas de ferro em diversos pontos do país, e 1895, quando aumentaram seu controle direto sobre 25 dessas companhias, eles mais do que triplicaram sua presença "quilométrica" no país, possuindo as linhas mais importantes ou lucrativas.

Não se deve tampouco esquecer o papel relevante desempenhado pelo próprio estado na contratação e no próprio financiamento de obras de grande importância para a facilitação das comunicações entre o Brasil e os demais países. Não era sem um certo orgulho que d. Pedro antecipava em sua fala do trono de 1872 a próxima abertura de comunicações telegráficas com o velho continente:

> *Comprazo-me em anunciar-vos que está contratado, de acordo com o governo português, o assento de um cabo elétrico [isto é, telegráfico] entre a Europa e o Brasil. No decurso do ano de 1874 já poderemos, em nossas relações com aquele continente, usar de tão maravilhoso instrumento da atividade do nosso século. Trabalha-se com o maior esforço para que fique pronta ao mesmo tempo a*

346 *Ibid.*, p. 148-149. Ver também Heitor Ferreira Lima, *3 industrialistas brasileiros*: Mauá, Rui Barbosa, Roberto Simonsen (São Paulo: Alfa-Omega, 1976), p. 24.

347 Cf. Werner Baer, *A economia brasileira* (São Paulo: Nobel, 1996), p. 37.

> *linha terrestre, e exclusivamente brasileira, a que vem unir--se o cabo transatlântico*[348].

Mauá, que se prontificou imediatamente a participar dos trabalhos de instalação do cabo submarino, manifestou – com igual admiração pelo extraordinário invento – sua preocupação por "achar-se o Brasil segregado do mundo civilizado e alheio ao gozo do invento mais sublime [*sic*] que registra o século XIX [...]"[349].

A Tabela 14.4 sintetiza os fluxos de investimento estrangeiro por setor de destino no Brasil, entre 1860 e 1875, onde se destaca a concentração majoritária dos capitais nos serviços básicos (sobretudo ferrovias, com 33% do total), na área bancária (21%), nos seguros (12%) e nas companhias de crédito e financiamento (7,7%). Nesse mesmo período, a Inglaterra foi responsável por nada menos do que 93,6% do estoque de investimentos realizados pelas empresas estrangeiras, seguida de maneira longínqua pela Alemanha (4,7%) e pela França (1,5%), como se pode verificar na Tabela 14.5.

14.3 Os bancos estrangeiros à procura da abertura

No que se refere ao financiamento do comércio exterior, ele era feito, a princípio, pelas próprias casas exportadoras, em virtude da precária estrutura bancária do país. Não existiam,

---

348 Cf. Brasil, imperador, *Falas do Trono*: desde o ano de 1823 até o ano de 1889, acompanhados dos respectivos votos de graça (Brasília: INL, 1977), p. 409-410. Na abertura da sessão parlamentar do ano seguinte, o monarca completava a informação: "Foi transferida à companhia do cabo transatlântico, que há de ligar o Brasil à Europa, a concessão, que tinha sido feita a outros empresários, para assentamento de um telégrafo submarino entre o Norte e o Sul do Império, com modificações que prometem a execução desse importante melhoramento dentro do menor prazo possível"; *ibid*., p. 416. Os capitais, mais uma vez eram britânicos: a The Brazilian Submarine Telegraph Co. (capital de 1 milhão de libras em 1873), que "em 1889 se fundiu com a Western and Brazilian Telegraph Co., dando surgimento à Western Telegraph Company. Até 1907, essa empresa monopolizou o serviço de comunicações por cabos submarinos do Brasil com o resto do mundo"; cf. Ana Célia Castro, *As empresas estrangeiras*, *cit*., p. 36.

349 Cf. Visconde de Mauá (Irineu Evangelista de Sousa), *Autobiografia* ("Exposição aos credores e ao público") seguida de *O meio circulante do Brasil*, ed. prefaciada e anotada por Claudio Ganns (Rio de Janeiro: Zélio Valverde, 1942), p. 207.

na primeira metade do século, bancos estrangeiros no país, mas tampouco havia discriminação no que se refere à participação de estrangeiros nas casas bancárias organizadas no Brasil. O próprio alvará de constituição do primeiro Banco do Brasil, de 12 de outubro de 1808, rezava no artigo 5º: "É indiferente serem ou não os acionistas nacionais ou estrangeiros; e portanto toda e qualquer pessoa que quiser entrar para a formação desse corpo moral [isto é, pessoa jurídica] o poderá fazer sem exclusão alguma"; da mesma forma, o artigo 10º estipulava que os

> *[...] quarenta dos maiores capitalistas que hão de formar a assembleia geral do Banco devem ser portugueses, mas qualquer português que mostrar a necessária procuração de um estrangeiro que seja do número dos maiores capitalistas pode representá-lo e entrar na assembleia"*[350].

Na Regência e no começo do Segundo Reinado, funcionaram apenas bancos provinciais e bancos privados locais, tendo o primeiro, depois da falência do Banco do Brasil em 1829, sido criado em 1837, como Banco Comercial. Em 1853, era reorganizado, pela terceira vez, o Banco do Brasil (oficial), que passou a operar em bases nacionais a partir da reorganização de um precedente Banco do Brasil (comercial) fundado sob iniciativa de Mauá. Note-se, em particular, a existência do Banco Mauá, Mac Gregor & Cia., constituído em 1854 de acordo com os princípios do Código de Comércio, com sucursais brasileiras em São Paulo, Campinas, Santos e Porto Alegre e filiais internacionais em Londres, Manchester, Paris, Nova York (Mauá, Dixon & Cia.) e em várias cidades argentinas e uruguaias[351]. A atividade empresarial

350 Cf. Vítor Viana, *O Banco do Brasil*: sua formação, seu engrandecimento, sua missão nacional (Rio de Janeiro: Typ. do Jornal do Commercio, de Rodrigues & C., 1926), p. 86-88.

351 Cf. Jorge Caldeira, *Mauá, empresário do Império* (São Paulo: Companhia das Letras, 1995), p. 9. Deve-se reconhecer que Irineu Evangelista de Souza foi praticamente o único capitalista brasileiro a ganhar, em todos os tempos, projeção verdadeiramente internacional, numa escala nunca conhecida em

de Irineu Evangelista de Souza conforma, aliás, um dos poucos exemplos, senão praticamente o único, de projeção internacional de interesses econômicos brasileiros, mas seu itinerário mundial, surpreendente para o que se poderia designar como um "capitalista da periferia", permaneceria de alguma forma inédito nos anais da história econômica brasileira e mesmo mundial.

Data de 1862 o advento de bancos estrangeiros: decreto de outubro desse ano permitiu a constituição, como sociedade anônima, da primeira casa bancária estrangeira, o London & Brazilian Bank, destinado a operar com câmbio, depósitos e descontos.

> *Iniciando seus trabalhos no Rio de Janeiro, ampliou os seus negócios rapidamente. Em junho [do ano seguinte] adquiriu o controle sobre o Anglo-Portuguese Bank, assenhoreando--se assim da liderança nas transações entre o Brasil e Portugal. Ainda em [18]63, fundou duas filiais no Brasil, uma em Recife e outra no Rio Grande do Sul. Os negócios estavam essencialmente ligados às exportações brasileiras e ao financiamento de grandes obras de infraestrutura (particularmente as estradas de ferro) [...]*[352].

Alguns meses depois do aparecimento do London & Brazilian Bank, outro banco inglês foi fundado no Rio de Janeiro, The Brazilian and Portuguese Bank (com capital de 500 mil libras em

---

toda a História econômica do Brasil: ele expandiu seus negócios em âmbito planetário, com dezessete empresas em seis países (o próprio herói da *Volta ao mundo em 80 dias*, do romance de Jules Verne, possuía conta num estabelecimento Mauá). Comentando a extensão dos seus negócios, informa uma excelente biografia que, "até hoje, não houve nada comparável a eles no Brasil".

352 Cf. Ary Bouzan, *Os bancos comerciais no Brasil* (s.l.: Federação Brasileira das Associações de Bancos, 1972), p. 22, que cita David Joslin, *A Century of Banking in Latin America* (Oxford: Oxford University Press, 1963), p. 60-67. De fato, como registra Vítor Viana, já em 1863 o London and Brazilian Bank realiza um empréstimo de 200 mil libras ao Tesouro, em parte destinado à construção da estrada de ferro d. Pedro II; cf. Vítor Viana, *O Banco do Brasil*: sua formação, seu engrandecimento, sua missão nacional, *cit.*, p. 422. Segundo ainda informa Ana Célia Castro, o London and Brazilian dispunha em 1871 de um capital equivalente a 1 milhão de libras, embora tivesse obtido seu registro em 1862 com um capital muito menor; cf. Ana Célia Castro, *As empresas estrangeiras no Brasil*, *cit.*, p. 34.

1863), mas que depois mudou o seu nome para The English Bank of Rio de Janeiro Ltd, em consequência da falência de sua agência no Porto, em 1866[353]. Um ano antes, Mauá tinha concebido o Brazilian and Mauá Bank Limited, em associação com o London & Brazilian (e capital registrado de 1250 mil libras), mas a resistência surda, e mesmo uma aberta oposição, das autoridades fazendárias – já reveladas quando da constituição do seu Banco do Brasil (privado), em 1852 e por ocasião da falência requerida do banco Mauá, em 1865, em grande medida em virtude dos problemas trazidos pelas guerras no Prata – fez abortar o empreendimento. Na mesma época, capitalistas alemães fundaram o Deutsche Brasilianische Bank que, sustentado por capitais das principais casas bancárias de Hamburgo, rivalizou com as duas maiores instituições inglesas até seu encerramento catastrófico em 1875[354]. Os franceses tampouco estiveram ausentes: o Banque Brésilienne Française, primeira companhia francesa a ser autorizada a funcionar no Brasil, constituiu-se em 1872 com um capital de 10 milhões de francos, ou seja, o equivalente a 400 mil libras[355].

353 Em 1889, na passagem para a República funcionavam no Rio de Janeiro o English Bank, o London and Brazilian Bank, o London and River Plate Bank (com capital de 900 mil libras), o British Bank of South America (constituído em 1863 com 650 mil libras), além da casa bancária de capitais italianos Del Credere, em meio a 32 outros bancos nacionais; cf. Vítor Viana, *O Banco do Brasil*: sua formação, seu engrandecimento, sua missão nacional, *cit.*, p. 579; A. Célia Castro, *As empresas estrangeiras*, *cit.*, p. 34. O English Bank mudou novamente o seu nome em 1891 para British Bank of South America, tendo sido liquidado apenas em 1933; cf. Vicente Paz Fontenla, *História dos Bancos no Brasil* (3ª ed. Rio de Janeiro: s.e., 1977), p. 25. Por outro lado, o London and Brazilian Bank e o London and River Plate deveriam fundir-se em 1924, surgindo o Bank of London and South America.

354 Cf. Vítor Viana, *O Banco do Brasil*: sua formação, seu engrandecimento, sua missão nacional, *cit.*, p. 23. O Banco Alemão Brasileiro, uma das três primeiras companhias alemãs autorizadas a se registrar, tinha em 1873 um capital equivalente a 1.250 mil libras. Sua falência deveu-se a investimentos no fracassado projeto Mauá (São Paulo Railway) e, em 1877, procedeu-se à sua liquidação. Ver, a propósito, Albene Miriam F. Menezes, "Penetração do capital alemão no Brasil: uma visão histórica de sua anatomia", em Ana Luiza Gobbi Setti (Org.), *Estados americanos*: relações continentais e intercontinentais (Passo Fundo: Ediupf, 1997), p. 35.

355 Cf. Ana Célia Castro, *As empresas estrangeiras*, *cit.*, p. 34; Oliver Ónody, "Quelques aspects historiques des capitaux étrangers au Brésil", em Colloques Internationaux du Centre National de la Recherche Scientifique, *L'histoire quantitative du Brésil de 1800 à 1930* (Paris: Editions du CNRS, 1973), p. 279.

Comparativamente ao Rio de Janeiro, o desenvolvimento bancário de São Paulo foi relativamente demorado, não apenas no que se refere aos bancos estrangeiros, mas aos próprios bancos nacionais. Foi apenas em 1856 que o segundo Banco do Brasil instalou uma sucursal na capital provincial e, ainda na década de 1860, São Paulo contava apenas com casas bancárias, isto é, organizações bancárias menos importantes. O primeiro banco estrangeiro a instalar-se na província foi o English Bank do Rio de Janeiro, que abriu uma sucursal em 1872, não na capital, mas em Santos, por óbvias razões de comércio exterior. Além do English Bank, a única outra instituição bancária estrangeira a funcionar em São Paulo antes de 1889 foi o London and Brazilian Bank, que abriu sua primeira sucursal em 1881, igualmente em Santos. A despeito dessas duas representações bancárias serem propriamente marginais no sistema bancário provincial (elas eram responsáveis, tão somente, por 10% e 14% dos depósitos e empréstimos locais, contra 90% e 86% para os bancos nacionais e regionais), elas conseguiam realizar, no financiamento ao comércio exterior e nas transações com divisas estrangeiras, um volume proporcionalmente maior de operações com o setor privado local[356]. Já na vigência da República, porém, a presença de casas bancárias estrangeiras em São Paulo conhece rápida expansão: funcionavam no começo do século XX na praça paulista o British Bank of London and South America, o Brasilianische Bank für Deutschland, o Banco Francês e Italiano para a América do Sul e o Banco Brasileiro-Ítalo-Belga, estando ainda presentes em outros estados o Comptoir Colonial Français, criado em 1899, e o Banque de Crédit Hypothécaire et Agricole de l'État de Bahia, estado que

356 Ver Flávio A. M. Saes e Tamás Szmrecsányi, "El papel de los bancos extranjeros en la industrialización de São Paulo", em Carlos Marichal (Org.), *Las inversiones extranjeras directas en América Latina, 1850--1930*: nuevos debates y problemas en historia económica comparada (México: Fondo de Cultura Económica, 1995), p. 231-232.

contraiu diversos empréstimos externos na abertura financeira externa permitida pelo federalismo republicano.

Até o início da República, os bancos britânicos ignoraram, com poucas exceções, os investimentos em estabelecimentos manufatureiros e dirigiram os seus empréstimos para a ajuda direta à agricultura e ao comércio; "suas atividades preferidas estavam no financiamento do comércio de importação e exportação e sua faturação, segundo linhas bem convencionais e conservadoras", mas ao mesmo tempo eles eram acusados de "operações especulativas", contribuindo, por exemplo, para fazer baixar o preço da moeda brasileira[357]. Conhecendo-se, porém, a história das crises bancárias no Brasil, os bancos britânicos eram em geral apreciados e considerados, no Brasil como no resto da América Latina, como instituições de máxima confiança: "Os bancos britânicos eram a última opção, porque se acreditava que não iriam falir e – mesmo que falissem – pagariam o que deviam em moeda forte"[358].

Os bancos estrangeiros funcionando no Brasil ao final do Império não eram em grande número: os dois mais importantes eram o London & Brazilian Bank e o English Bank of Rio de Janeiro, mas estavam também representados o Anglo-South American, o London & River Plate e o Brasilianische Bank für Deutschland. Eles logravam controlar, entretanto, uma parte proporcionalmente significativa das operações de comércio exterior: um especialista

357 Cf. Eugene W. Ridings, "Business, Nationality and Dependency in Late Nineteenth Century Brazil", *cit.*, p. 136.

358 Cf. Charles Jones, "Commercial Banks and Mortgage Companies", em D. C. M. Platt (Org.), *Business Imperialism, 1840-1930*: an Inquiry Based on British Experience in Latin America, *cit.*, p. 27. Jones demonstra como os bancos britânicos eram relutantes em fazer empréstimos aos empresários locais, concentrando-se no comércio exterior.

do período fala do "grande espaço ocupado por bancos europeus no setor bancário nacional"[359].

Ainda no setor de serviços financeiros, destacaram-se igualmente as seguradoras, com 21 firmas registradas entre 1860 e 1875 e mais onze entre 1876 e 1885.

> *Em geral, seus decretos de autorização não mencionavam o capital social da firma, obrigando-as a um depósito de aproximadamente 10 contos por agência, salvo no caso das mais importantes, como a London and Lancashire Fire Insurance Co., que em 1872 declarava um capital superior a 2.000.000 libras [...]. Em geral, estão elas dedicadas a segurar o transporte de mercadorias (que era obrigatório), e em menor escala oferecem seguro contra incêndios nas plantações. Outras modalidades de seguros praticamente inexistiam [...]. Dada a alta lucratividade, o pequeno risco e os pequenos recursos requeridos para esse tipo de negócio, foi ele, nesse período, um dos preferidos para as primeiras incursões de investidores estrangeiros "marginais", como a Alemanha e Portugal. O setor é, no entanto, ampla e majoritariamente dominado pelo capital inglês*[360].

As Tabelas 14.6 e 14.7 sintetizam, para o período entre 1876 e 1885, os dados relativos ao capital estrangeiro por setor de destino e por país de origem, pelas quais se evidencia, ainda, uma predominância das empresas ferroviárias e das companhias de seguros, um volume razoável de investimentos em obras

359 Cf. Winston Fritsch, "Aspectos da política econômica no Brasil, 1906-1914", em Paulo Neuhaus (Org.), *Economia brasileira*: uma visão histórica (Rio de Janeiro: Campus, 1980), p. 258. Tão logo foi proclamada a República, instalou-se no país o Banque de Paris et des Pays Bas, em associação com o Banco Nacional, constituído a partir do Banco Internacional, que tinha representação em Londres e estreitas ligações com outros banqueiros parisienses.

360 Cf. Ana Célia Castro, *As empresas estrangeiras no Brasil*, cit., p. 34-35.

públicas e, pela primeira vez, em indústrias de transformação (na agroindústria do açúcar), bem como, do ponto de vista geográfico, um declínio relativo da participação da Inglaterra e um crescimento da importância de empresas da França e da Alemanha, embora estas com menor volume de capital. Os capitais franceses, por exemplo, começam a conquistar, a partir de 1879, uma parte da produção de açúcar, no Nordeste e no Sul: nesse ano, "é assinado entre a Fives-Lille e o Governo Imperial um contrato referente à construção de engenhos centrais"[361]. Nesse período aparece também uma primeira empresa norte-americana, no setor de seguros, o que é o caso também de uma primeira empresa suíça. Observa-se, igualmente, um crescimento regular no número de empresas estrangeiras que se instalam a cada ano na década em causa, assim como um aumento no volume anual dos investimentos realizados pelas companhias no Brasil: 2 milhões de libras, em média, comparativamente a 1,6 milhão por ano no período de três lustros entre 1860 e 1875[362].

14.4 Direito comercial e tratamento nacional

A instalação e o funcionamento de casas comerciais estrangeiras no Brasil, a admissão e o tratamento dos investimentos forâneos no país deveriam ser feitos, antes como agora, de acordo com as leis nacionais ou com os tratados internacionais. Ora, no caso da legislação própria, ela estava singularmente ausente de alguns terrenos da vida econômica e social, deixando um vácuo quanto à interpretação de certas práticas ou para o exercício de determinados direitos. Grande parte dos contenciosos políticos bilaterais mantidos pelo Governo Imperial com as representações diplomáticas presentes na Corte do Rio de Janeiro, por exemplo, davam-se a propósito dos

361 Cf. Gadiel Perruci, *A República das usinas* (Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978), p. 76.

362 Cf. Ana Célia Castro, *As empresas estrangeiras no Brasil*, cit., p. 37 e 55.

direitos sobre heranças de particulares falecidos sem testamento e a eventual transferência para o exterior de rendas ou pecúlios derivados daqueles patrimônios: a correspondência diplomática e os próprios relatórios anuais da Repartição dos Negócios Estrangeiros abundam de exemplos do gênero, o que pode da mesma forma ser confirmado por uma avaliação quantitativa da coleção de tratados internacionais relativos ao século XIX, com uma presença marcante das convenções consulares.

No terreno comercial, a despeito de que a maior parte das nações civilizadas, orientadas por uma filosofia econômica liberal, demonstrasse uma predisposição de princípio favorável ao acolhimento de pessoas, capitais e bens estrangeiros, a evolução regulatória no período do mercantilismo passou progressivamente do terreno do *jus mercatorum*, o direito comum de todos os comerciantes da Europa, para o das legislações nacionais, dando lugar a normas cada vez mais atentas aos interesses dos estados antes que aos de comerciantes ou fabricantes. Uma espécie de "mercantilismo legal", ainda fortemente dominante em vários estados europeus, continuava a multiplicar regulamentos e restrições de toda ordem e a impor leis peculiares a cada um deles: ocorria, assim, uma crescente nacionalização do direito comercial, que perdia suas antigas características de direito da comunidade internacional dos comerciantes e homens de negócios.

Depois de décadas, ou séculos, de regulamentos, declarações, éditos, *acts* e *ordonnances* nesses países, muitas vezes arbitrários e contraditórios entre si, os princípios gerais que deveriam orientar os atos de comércio, os contratos e transações entre agentes privados, os transportes, a navegação e demais regras materiais da vida econômica começaram a ser codificados em instrumentos sistemáticos e abrangentes, dos quais o mais famoso foi, sem dúvida, o Code de Commerce francês, de 1808, que influenciou

poderosamente a elaboração de códigos mercantis na maior parte dos países latinos, inclusive no Brasil[363].

O Brasil não ficou imune a essa tendência, tendo aproveitado elementos dos códigos francês, espanhol (1829) e português (1833) para elaborar seu próprio instrumento nesse terreno. O processo não foi, contudo, linear, pois que durante certo tempo ainda continuaram a vigorar no país a legislação herdada do período português, no qual vigiam, em matéria comercial, as Ordenações Filipinas ou ainda a Lei da Boa Razão, de 1769, em virtude da qual eram subsidiárias, nas questões mercantis, as normas legais "das nações cristãs iluminadas e polidas que com elas estavam resplandecendo na boa, depurada e sã jurisprudência"[364]. Instalada em 1832 uma comissão de "pessoas probas e inteligentes" em matéria de comércio, dela participando inclusive o cônsul da Suécia (brasileiro, porém), concluiu-se dois anos depois um projeto elaborado sob a inspiração de que "um código de comércio deve ser redigido sobre os princípios adotados por todas as nações comerciantes, em harmonia com os usos e estilos mercantis, que reúnem debaixo de uma só bandeira os povos do novo e do velho mundo"[365].

Após longos debates parlamentares e uma tramitação delongada nas duas Câmaras, foi finalmente promulgada, em junho de 1850, a Lei no 556, Código Comercial do Império do Brasil, com 913 artigos divididos em três partes: do comércio em geral, do comércio marítimo e das quebras (isto é, das falências); completava-o um título sobre os tribunais de comércio e sobre a ordem do juízo

363 Essa importação do modelo francês de regulação mercantil não se faz sem um certo prejuízo em termos de desenvolvimento do comércio e das atividades econômicas em geral pois, como indica um historiador, o Code atribui preeminência às sociedades pessoais, em nome coletivo ou em comandita: "La société anonyme, qui est une association de capitaux, est regardée avec méfiance et doit être autorisée par l´État comme un cas d'exception. Ce régime restrictif entrave la création des grandes compagnies"; cf. Gabriel de Broglie, *Le XIXe siècle*: l'éclat et le déclin de la France (Paris: Perrin, 1995), p. 175.

364 Cf. João E. Borges, *Curso de direito comercial terrestre* (Rio de Janeiro: Forense, 1969), p. 35.

365 *Ibid.*, p. 37.

nas causas comerciais. Ele não fazia em princípio discriminação contra os não nacionais, colocando obviamente sob sua jurisdição todos os atos de comércio praticados por estrangeiros residentes no Brasil. O código não reconhecia, porém, o ato de comércio isolado, exigindo, como condição de comercialidade, a intervenção de pelo menos um comerciante, ou seja, um agente de profissão mercantil. A condição de comerciante estava, pois, reservada, além das sociedades mercantis ou por ações, à pessoa física exercendo profissionalmente o comércio, sem distinção de nacionalidade[366].

Esse reconhecimento nem sempre foi tranquilo, a exemplo do que ocorreu em Pernambuco, na Revolução Praieira, em 1848. Seus organizadores deixaram claro em um manifesto à Câmara as razões da revolta:

> *Vinte e seis anos fazem que o Brasil é independente, e no entanto o povo tem continuado a ser esmagado pela influência estrangeira [...]. Não satisfeito em haver transportado para a Europa todo o nosso ouro, ele invadiu o nosso comércio de uma maneira espantosa; e, como se isto não fosse bastante para saciar sua avareza, ele trata de apropriar-se de todos os ramos da indústria [...]. Um estado tão desonroso e aviltante como este não pode ser mais tolerado pelo povo, e portanto, ele se apresenta perante vós, encorajado pela consciência de seu direito, pedindo-vos que o salveis da dominação estrangeira, fazendo passar uma lei que garanta aos nacionais unicamente o comércio a retalho, bem como o*

366 Um súdito britânico não deixou de reclamar contra o Código de Comércio que, pelo seu artigo 302, obrigava a designar a cota com que cada sócio concorria para a formação de uma sociedade por ações, considerando que tal "revelação [seria] prejudicial a seus interesses", mas deve-se reconhecer que não havia aí nenhuma discriminação em relação ao tratamento nacional; cf. Ofício nº 22, de 8.4.1851, 1ª Seção, Londres, Ofícios recebidos, 1851-1852, AHI 216/2/15.

> *direito de serem caixeiros, e o exercício dos diferentes ramos, e indústria brasileira dentro da província [...]*[367].

Em todo caso, a partir do Código de Comércio de 1850, qualquer estrangeiro capaz, residente no Brasil, podia legalmente ser comerciante, assim como as empresas constituídas sob as leis brasileiras; estas últimas, tendo a maioria ou mesmo a totalidade de seus sócios de nacionalidade estrangeira, nem por isso deixavam de ser nacionais, se registradas de acordo com a legislação do Brasil. De fato, os estrangeiros dominavam certos ramos do comércio de importação de maneira absoluta, como por exemplo os portugueses com os vinhos, e os britânicos com os artigos de vestuário e objetos de metalurgia. O declínio relativo, depois de 1874, da presença dessa última nacionalidade, comparativamente a outros comerciantes estrangeiros como os franceses e alemães, é explicado como resultante da ligação direta, via cabo submarino, entre a Europa e o Brasil, o que permitia um contato direto entre os fornecedores britânicos e seus clientes brasileiros[368]. Mesmo entre os comissários de café, atividade que a historiografia tradicional sempre acreditou ser dominada por brasileiros, a presença estrangeira era majoritária. De maneira geral, os brasileiros eram minoritários no comércio internacional, indo de um mínimo de 17% dos homens de negócio em 1875 a um máximo de 37% em 1892[369].

Salvo restrições específicas, decorrentes da legislação ordinária, os comerciantes de nacionalidade estrangeira se equiparavam aos nacionais. O próprio Código estabelecia algumas dessas restrições, na sua parte relativa ao comércio marítimo, por exemplo, que reservava prerrogativas e favores a embarcações brasileiras aquelas

367 Cf. Therezinha de Castro, *História documental do Brasil* (Rio de Janeiro: Record, s.d. [1968], p. 173-174.

368 Cf. Eugene W. Ridings, “Business, Nationality and Dependency in Late Nineteenth Century Brazil”, *cit.*, p. 69, que traz tabelas detalhadas sobre a nacionalidade da elite econômica no Rio de Janeiro de 1871 a 1898.

369 *Ibid.*, p. 70.

que pertencessem efetivamente aos súditos do Império. A proibição, nesse caso, era drástica: se alguma embarcação registrada como sendo brasileira pertencesse de fato a estrangeiro, ela poderia ser apreendida; a navegação de cabotagem, salvo durante um período, foi em geral reservada a embarcações brasileiras, da mesma forma como deveriam ser brasileiros e domiciliados no Império os capitães ou mestres de navios.

Esta era, contudo, uma situação relativamente excepcional, pois que, no mais das vezes, o grosso das atividades econômicas estava aberto à participação de capitais e de cidadãos estrangeiros, operando em grande medida sem necessidade de autorização prévia, mediante mero registro na junta comercial. Alguns setores podiam exigir a concessão da autoridade, como as lavras das minas, os transportes ferroviários ou navais, a iluminação pública e a instalação de cabos telegráficos, o que implicava formalmente um ato administrativo, mais raramente a promulgação de uma lei, atribuindo permissão temporária para o oferecimento de algum serviço ou o desempenho de alguma atividade.

Mais para o final do Império, com o crescimento da presença estrangeira na vida econômica nacional, alguns setores começaram a expressar reservas quanto à sua conveniência para o país. Lei aprovada em 1882, que liberou a organização de empresas de responsabilidade limitada – até essa data, as empresas somente podiam operar legalmente após consentimento expresso do Conselho de Estado! –, exigia em contrapartida que as empresas estrangeiras ainda conseguissem aprovação específica do parlamento para se instalarem[370]. Entretanto, eventuais rejeições às demandas apresentadas terão sido raras. Da mesma forma, as campanhas por proteção tarifária contra produtos estrangeiros (é conhecido

370 Cf. John Schulz, *A crise financeira da abolição*: 1875-1901 (São Paulo: Edusp/Instituto Fernand Braudel, 1996), p. 16.

o manifesto dos chapeleiros de 1877, considerado pela literatura nativa sobre a industrialização como um marco nacionalista) nem sempre lograram resultados efetivos[371]. Foi, pois, ao abrigo de uma legislação relativamente liberal, mas também ao lado de capitais públicos e à sombra de uma precoce vocação "intervencionista", que prosperaram e se multiplicaram no Brasil, a partir de meados do século XIX, as aplicações de capitais forâneos em empresas brasileiras e os investimentos diretos estrangeiros naquelas áreas de mais forte perspectiva de retorno e de altos ganhos. Um estudioso da elite econômica brasileira no século XIX chegou mesmo a afirmar: "As elites empresariais do Brasil não são brasileiras"[372]. Ainda que numericamente majoritários, os portugueses não detinham a preponderância econômica sobre os setores mais importantes.

Era precisamente em função dessas realidades e expectativas de negócios que os representantes estrangeiros, diplomáticos e consulares, observavam com bastante zelo o cumprimento pelas autoridades brasileiras das cláusulas relativas à reciprocidade ou ao tratamento nacional contidas expressamente nos tratados existentes ou consagradas tradicionalmente nas práticas econômicas liberais do século XIX. Assim, por exemplo, quando, em 1859, a Assembleia Legislativa da Bahia introduziu um imposto sobre as casas comerciais estrangeiras estabelecidas naquela província, o representante da Grã-Bretanha protestou imediatamente contra a discriminação, tendo obtido que, em 1860, fosse abolida essa taxação[373]. Na mesma

371 Cf. Eugene W. Ridings, "Business, Nationality and Dependency in Late Nineteenth Century Brazil", *cit.*, p. 74. Ridings demonstra contudo que a maioria dos fabricantes de chapéus no Rio de Janeiro era de nacionalidade estrangeira, geralmente portugueses.

372 *Ibid.*, p. 85.

373 Cf. J. M. Cardoso de Oliveira, *Atos diplomáticos do Brasil, tratados do período colonial e vários documentos desde 1493*, 2 vols. (Rio de Janeiro: Typ. do Jornal do Commercio, 1912; edição fac-similar: Brasília: Senado Federal, 1997, Coleção Memória Brasileira), p. 286, citando o Relatório de 1861, p. 268; cf. Eugene W. Ridings, "Business, Nationality and Dependency in Late Nineteenth Century Brazil", *cit.*, p. 82. Segundo dados coletados em Ridings, relativos à nacionalidade dos homens de negócios e dos caixeiros na província da Bahia, em 1866, a proporção de estrangeiros era menor do

época, a Assembleia Legislativa da Bahia tentava forçar, por meio de resoluções, essas casas comerciais a empregarem caixeiros brasileiros, aparentemente sem muito sucesso.

A mesma província reincidia, pouco mais adiante, na discriminação contra o comércio "estrangeiro": a lei orçamentária da Bahia relativa ao exercício de 1879-1880 criava um direito de "importação" adicional aplicado exclusivamente sobre algumas mercadorias trazidas de fora da província (sacos de pano grosso para embalar produtos agrícolas). A legação britânica no Rio de Janeiro consultou o governo sobre a legalidade do ato, tendo a da França protestado nos mesmos termos: "Não há dúvida que a imposição é ilegal, e pois se torna necessária uma providência que impeça a sua continuação"[374]. O Governo Imperial adotou efetivamente medidas nesse sentido, como confirmado pelo próprio d. Pedro em sua fala do trono de 1883: "Em quase todas as províncias, as respectivas assembleias têm revogado as leis que inconstitucionalmente haviam criado impostos de importação"[375], daí resultando a agravação de sua já precária situação financeira.

No sentido inverso, caberia registrar o pleito de negociantes brasileiros estabelecidos em Portugal que, fundando-se na cláusula de NMF do tratado bilateral de 1825, reclamavam o mesmo tratamento concedido aos súditos britânicos, beneficiados, ao abrigo de acordo de 1842 entre os dois reinos europeus, com redução de imposto predial à razão do limite máximo de 20%

---

que a dos nacionais (44% contra 56%), bastante inferior à do Rio de Janeiro (onde os brasileiros eram apenas 17% dos homens de negócios e 14% dos caixeiros) ou de Belém do Pará (onde os caixeiros estrangeiros representavam 87% do total).

374 Cf., respectivamente, Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros apresentado à Assembleia Geral Legislativa na terceira sessão da décima sétima legislatura pelo ministro e secretário de Estado Pedro Luiz Pereira de Souza [14 de maio de 1880] (Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1880), p. 12; Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros apresentado à Assembleia Geral Legislativa na primeira sessão da décima oitava legislatura pelo ministro e secretário de Estado Franklin Americo de Menezes Doria [19 de janeiro de 1882] (Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1882), p. 29.

375 Cf. Brasil, imperador, *Falas do Trono*, *cit.*, p. 476.

das rendas de suas casas, lojas e armazéns. Não houve, neste caso específico, possibilidade de atender aos interesses dos comerciantes brasileiros porquanto tanto o governo português como o brasileiro tinham adotado, desde longa data, disposições tarifárias e medidas outras contrárias ao espírito e à letra do tratado de 1825, e também porque, em 1847, nota do Governo Imperial tinha declarado insubsistentes os artigos 5º (cláusula NMF) e 10º (pagamento em caráter provisório de 15% de direitos alfandegários) desse tratado[376].

A estreita vigilância exercida pelos cônsules estrangeiros sobre a legislação interna brasileira se explica pela importância dos interesses comerciais em jogo, sobretudo no caso britânico. O desenvolvimento da navegação a vapor havia, segundo o ministro norte-americano no Rio de Janeiro, tornado o Brasil ainda mais dependente da Inglaterra do que qualquer das colônias que esta possuía. Na mesma época em que Christie era declarado *persona non grata* no Brasil, em 1863, o ministro James Webb relatava a Washington:

> *Em todas as fazendas do Brasil, o dono e seus escravos vestem-se com manufaturas do trabalho livre, e nove décimos delas são inglesas. A Inglaterra fornece todo o capital necessário para melhoramentos internos no Brasil e fabrica todos os utensílios de uso ordinário, da enxada para cima, e quase todos os artigos de luxo, ou de necessidade, desde o alfinete até o tecido mais caro. A cerâmica inglesa, os artigos ingleses de vidro, ferro e madeira são tão universais como os panos de lã e os tecidos de algodão. A Grã-Bretanha fornece ao Brasil os seus navios a vapor e a vela, calça-lhe e drena-lhe as ruas, ilumina-lhe a gás as cidades e constrói-lhe as ferrovias, explora-lhes as minas, é o seu banqueiro, levanta-lhe as linhas telegráficas, transporta-lhe as malas postais,*

376 Ver o Relatório de 1874, p. 58-59 e Anexo no 179, p. 489-492. Ver também o Quadro 6.1.

> *constrói-lhe as docas, motores, vagões, numa palavra – veste e faz tudo, menos alimentar o povo brasileiro*[377].

Essa situação começaria a se alterar apenas na passagem do século, por força dos investimentos diretos de outros países que começavam a afluir no Brasil. Os alemães, por exemplo, estavam investindo em cervejarias, indústrias de papel, metalúrgicas, tecelagens e companhias elétricas, ao passo que os capitais norte-americanos se interessavam pelo processamento de carne, entre outras atividades. A Tabela 14.8, elaborada por Graham a partir de dados oficiais sobre companhias estrangeiras estabelecidas no Brasil[378], dá uma ideia da diversidade crescente do investimento direto estrangeiro a partir da segunda metade do século. Entre 1860 e 1889, foram autorizadas a funcionar no Brasil 137 empresas estrangeiras, sendo que 111 desse total eram inglesas[379].

No que se refere, porém, ao volume de investimentos realizados por empresas estrangeiras no período final do Império, a importância dos capitais britânicos decresce ainda mais, relativamente aos aportes trazidos doravante por companhias da Alemanha, da França, dos Estados Unidos e mesmo da Bélgica e da Itália, como se depreende da Tabela 14.9, que sumaria o estoque de capital por país de origem entre 1886 e 1896[380]. Empresas norte-americanas de mineração e de navegação começam a penetrar efetivamente no Brasil nesse final de

---

377 Correspondência ao Departamento de Estado, Arquivo Público, Washington *apud* Jorge Martins Rodrigues, "A rivalidade comercial de norte-americanos e ingleses no Brasil do século XIX", em *Revista de História da Economia Brasileira*, ano I, n. 1, São Paulo, junho de 1953, p. 73-82.

378 Cf. Richard Graham, *Britain & the Onset of Modernization*, *cit.*, p. 305, com base na publicação do Departamento Nacional da Indústria e Comércio, Sociedades mercantis autorizadas a funcionar no Brasil, 1808-1946 (Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1947).

379 Cf. Francisco M. P. Teixeira e Maria Elizabeth Totini, *História econômica e administrativa do Brasil* (3ª ed. São Paulo: Ática, 1993), p. 86.

380 Os capitais belgas se fazem mais presentes nesse período, como evidenciado por um historiador especializado: Eddy Stols, "Les investissements belges au Brésil, 1830-1914", em *L'histoire quantitative du Brésil de 1880* à *1930, cit.*, p. 258-267.

século XIX, equiparando-se em número, por exemplo, às da França (concentradas agora nos seguros, na navegação e na indústria de bens de capital), abaixo apenas da Alemanha (duas companhias de navegação e duas de seguro, um banco), ao passo que companhias da Itália (navegação e comércio exterior) e da Bélgica já marcam sua presença, bastante significativa no caso deste último país (com participação em quatro ferrovias).

A Tabela 14.10, por sua vez, apresenta, para esse mesmo período, uma discriminação dos investimentos estrangeiros por setor de atividade, pela qual se pode constatar uma ampliação significativa dos aportes em seguros, em companhias de navegação e em empresas de diversos ramos da indústria manufatureira (ainda que em volumes modestos neste último setor, comparativamente, por exemplo, à magnitude dos fluxos aplicados em ferrovias, item que mesmo assim passa a apresentar declínio relativo no conjunto das aplicações em obras públicas). No que se refere à magnitude do investimento direto estrangeiro, uma avaliação cuidadosa estimou que, de 1860 a 1902, o capital das firmas estrangeiras estabelecidas no Brasil chegou a alcançar 105 milhões de libras, quase a metade do valor do capital total de todas as empresas constituídas no Brasil nos onze anos seguintes (entre 1903 e 1913, portanto)[381], o que pode dar uma ideia da pujança relativa das companhias estrangeiras. Os fluxos de investimentos diretos realizados pelas companhias estrangeiras no Brasil crescem 50% nessa fase final do Império e início da República, com um volume anual de mais de 3 milhões de libras, em média, comparativamente a 2 milhões do período anterior[382].

381 Dados citados por Gustavo H. B. Franco, "A primeira década republicana", em Marcelo de Paiva Abreu (Org.), *A ordem do progresso*: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989 (Rio de Janeiro: Campus, 1990), p. 12.

382 Ana Célia Castro, *As empresas estrangeiras no Brasil*, 1860-1913, *cit.*, p. 64-65.

14.5 *Laissez-faire* com Estado forte: a prepotência britânica

Tanto o comércio quanto os investimentos britânicos no Brasil foram zelosamente promovidos e defendidos pela ação oficial do governo britânico, numa exemplar demonstração de *laissez-faire* com estado forte, como não deixou de reconhecer um de seus mais famosos representantes diplomáticos junto à corte do Rio de Janeiro, William Christie, um homem que, segundo Penedo, tinha aprendido a diplomacia na Costa dos Mosquitos. Depois da ruptura de relações em 1863, por ele mesmo provocada, Christie reuniu suas cáusticas observações sobre o Brasil num volume editado em Londres em 1865, *Notes on Brazilian Questions*. Entre outras coisas, Christie afirmava claramente que os negociantes britânicos no Brasil tinham necessidade do "*strong arm of their government to protect them*"[braço forte de seu governo para protegê-los], e que a British Navy era "*the right arm of the merchants*" [o braço direito dos comerciantes][383].

Tratava-se, de certa forma, de uma opinião sincera, num contexto de arrogância imperial típica do concerto de potências do século XIX, como aliás a diplomacia brasileira pôde comprovar diretamente em diversas ocasiões. Antes mesmo da desastrada atuação de Christie no caso do incidente de 1862, o governo britânico mostrava-se atento às reivindicações de seus particulares, algumas das quais remontavam aliás ao próprio período da independência e às perdas decorrentes dos conflitos subsequentes, inclusive no caso das disputas no Prata; o governo brasileiro, por seu lado, tinha reclamações a apresentar, no mais das vezes relativas a julgamentos da comissão mista de Serra Leoa e aos apresamentos considerados ilegais conduzidos no quadro do

383 Citado em Alan K. Manchester, *British Preëminence in Brazil, its Rise and Decline*: a Study in European Expansion, *cit.*, p. 275.

Bill Aberdeen, sobre os quais a Inglaterra não pretendia retornar. Em todo caso, negociações diplomáticas sobre as reivindicações respectivas conduzem a uma convenção criando uma Comissão Mista de reclamações pendentes, cujos trabalhos se arrastam sem qualquer solução satisfatória até 1862, precisamente[384].

Independentemente, porém, de qualquer defesa econômica explícita ou estímulo político governamental mais concreto, investimentos diretos e empréstimos estrangeiros costumavam fluir livremente, na atmosfera liberal desse período, estando geralmente vinculados a fluxos de comércio exterior e à existência eventual de projetos governamentais de infraestrutura. Não se pode tampouco recusar o fato de que, a despeito de práticas por vezes abusivas, os capitais de origem britânica eram os mais móveis e agressivos num mercado recheado de surpresas políticas e sob ameaça constante de inadimplências não declaradas.

Na ausência de estimativas fiáveis ou mais precisas sobre os valores e a orientação dos investimentos diretos estrangeiros, em seu conjunto, os historiadores econômicos costumam extrapolar a partir dos dados, mais detalhados, relativos aos investimentos britânicos no Brasil, que aumentaram, segundo se calcula, de 20 milhões de libras em 1865 para cerca de 48 milhões em 1885[385]; concentrada majoritariamente nas estradas de ferro e nos serviços públicos, com um menor volume efetivo nos serviços financeiros (mas ocupando uma posição estratégica nas transações de todo tipo com o exterior), a participação da Grã-Bretanha, no período 1860-1875, teria atingido 94% do total dos “investimentos estrangeiros não governamentais”, isto é, os não empregados nos títulos de empréstimos oficiais. Essa participação caiu para

384 Ver J. M. Cardoso de Oliveira, *Atos diplomáticos*, tomo I, *cit.*, p. 258: convenção de 2 de junho de 1858.

385 Cf. Richard Graham, *Britain & the Onset of Modernization in Brazil*, *cit.*, p. 5. Dados coletados por Richard Graham indicam que dos 179 milhões de libras de capitais britânicos investidos na América Latina em 1880, 38,8 milhões, ou seja, cerca de 21%, estavam aplicados no Brasil.

88% no período 1876-1885, quando diminuiu sensivelmente o percentual dos serviços financeiros para avultar o volume dos investimentos em estradas de ferro. Estimativas globais colocam os investimentos externos em cerca de 60 milhões de libras entre 1851 e 1889, correspondendo a 1,5% do produto interno bruto[386]. Uma tentativa de estabelecer a composição setorial dos capitais britânicos no Brasil, entre 1865 e a Primeira Guerra Mundial, figura na Tabela 14.11, pela qual se pode perceber a predominância dos empréstimos ao governo e uma grande concentração dos investimentos diretos nas ferrovias.

Essa fração "diminuta" do capital estrangeiro em relação ao produto global de um país que, pouco antes do desastre financeiro que foi a Guerra do Paraguai, começava a projetar-se como grande exportador de produtos primários – a começar pelo café e acessoriamente pelo algodão – poderia talvez indicar que esse capital teve uma participação relativamente pouco importante. Mas, uma vez que os capitais estrangeiros destinavam-se, em grande medida, a obras de infraestrutura voltadas para o comércio exterior, seu impacto, no conjunto das contas externas do país, deve ser visto como proporcionalmente mais importante se comparado às exportações, tal como apresentado na Tabela 14.12 que sumaria informações esparsas e dados aproximados relativos à entrada de capital privado no Brasil, em alguns períodos selecionados. A queda, entre 1876 e 1886, na importância relativa na entrada de capitais privados pode ser em parte explicada pela programação de empréstimos externos contraídos pelo Governo Imperial nesse período, vários deles voltados para obras de infraestrutura, o que diminuiu, portanto, o apelo aos capitais privados[387]. A Tabela 14.13,

386 Dados coligidos por Raymond W. Goldsmith, *Brasil 1850-1984*: desenvolvimento financeiro sob um século de inflação (São Paulo: Harper & Row, 1986), p. 60-62.

387 *Ibid*., p. 60. De fato, como se recordará, em 1875 e 1883, o Governo Imperial contraiu empréstimos de 5,3 e 4,5 milhões de libras esterlinas, respectivamente, voltados para a construção de estradas de ferro.

finalmente, apresenta uma síntese do estoque de investimento direto realizado por empresas estrangeiras no Brasil, segundo o país de origem, entre 1860 e 1902, consolidando os fluxos de capital já compilados nas tabelas anteriores.

Que papel pode ter tido a diplomacia nesse processo de incorporação de capitais estrangeiros, sobretudo britânicos, ao desenvolvimento brasileiro? Esse papel foi, aparentemente pequeno, senão praticamente inexistente, a julgar pela parcimônia das informações contidas nos relatórios e expediente produzidos pelas legações e seções da chancelaria brasileira. Cabe considerar, antes de mais nada, que assim como no caso dos créditos concedidos ao estado brasileiro, as somas voltadas para o investimento produtivo tinham como origem, basicamente se não exclusivamente, fontes privadas, observando-se, também, uma completa liberdade nos fluxos de capitais admitidos no país. Não obstante o não envolvimento das chancelarias e a ausência de relações de estado a estado nessas matérias, no caso do Brasil havia uma mobilização direta do governo, e, portanto, também de sua diplomacia, na captação de investimentos estrangeiros para fins produtivos, em especial na contratação da construção de estradas de ferro.

Por conseguinte, caberia registrar o envolvimento de diplomatas, de órgãos do governo ou da própria chancelaria na mobilização tempestiva de recursos externos para fins de desenvolvimento de obras de infraestrutura. Foi o caso, por exemplo, do já citado barão de Penedo, que era diretor da São Paulo Railway, da The Great Western of Brazil Railway Company e de várias outras companhias constituídas em Londres para aqueles objetivos. Com efeito, como informa Renato Mendonça, o ministro do Brasil em Londres tinha

> *[...] parte direta na organização de empresas inglesas, que destinavam a aplicação de seu capital em empreendimentos*

> *industriais do Império. Acontecera assim desde 1860, quando Penedo foi encarregado da organização em Londres dos caminhos de ferro brasileiros.* [Ele] *tomava parte ex officio na direção de tais empresas, comparecendo às reuniões de diretorias e tendo voz ativa, com direito de voto nas decisões*[388].

Essa posição junto aos britânicos encarregados da realização de obras contratadas oficialmente pelo governo brasileiro, como eram nessa época os investimentos em estradas de ferro, em portos e melhorias urbanas, não deixou de provocar alguns contenciosos internos e externos, em especial no que respeita ao cumprimento de relações contratuais para o fornecimento de determinados serviços ou equipamentos de interesse do Brasil ou na identificação das fontes de financiamento. A esse propósito, nada mais ilustrativo do comportamento dos ingleses e da atitude dúbia, para dizer o menos, de nossos diplomatas em Londres, do que transcrever as opiniões de engenheiro brasileiro encarregado de seguir a parte financeira dos contratos de construção dessas estradas de ferro, tal como expressas em correspondência dirigida ao ministro da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, conselheiro Antonio Francisco de Paula Souza. Escrevendo de Londres em 12 de outubro de 1865, dizia ao ministro Paula Souza o engenheiro João Viriato de Medeiros:

> *As nossas relações com as companhias inglesas são deploráveis e decididamente não podem continuar no mesmo pé em que se têm achado e atualmente ainda se acham. As pretensões dessas companhias não encontram termo em sua exageração e elas consideram o governo do*

388 Cf. Renato de Mendonça, *Um diplomata na corte de Inglaterra*: o barão de Penedo e sua época, nº 219 da Coleção Brasiliana (São Paulo: Nacional, 1942), p. 386 e 411. De fato, o representante diplomático em Londres era diretor nato dessas companhias.

Brasil como uma entidade existindo apenas para dar-lhes dinheiro, conforme elas o exigirem, sem considerarem-se, por um só momento, sujeitas a lei nossa alguma, que para os diretores são menos do que letra morta.

As concessões às companhias, que devem regular e de fato regulam os mútuos direitos e deveres entre elas e o Governo Imperial, para as diretorias não existem senão em um ponto – o governo do Brasil deve dar-lhes todo o dinheiro que pedirem, seja qual for a forma debaixo da qual o peçam, não, o determinem.

Este estado de coisas, em que pese, é necessário confessá--lo, é devido pura e simplesmente a este fato incontestável: desde que se criaram as companhias em Londres [o engenheiro se referia às companhias das estradas de ferro de São Paulo, da Bahia e de Pernambuco], *nunca houve junto a elas quem cuidasse dos interesses do Governo Imperial. V.Exª. me dirá que esta proposição não é exata porque sempre tivemos uma Legação em Londres, cujo chefe é diretor nato dessas companhias, e, quando esta Legação deixou de existir* [no rompimento de relações que determinou a saída de Penedo de Londres], *ficou em seu lugar o representante do governo para todos os outros negócios não tendo caráter de política internacional. É justamente disto que parece-me provir quase, senão todo, o mal.*

A Legação [do Brasil] *em Londres nunca se considerou obrigada, e ainda agora seu substituto* [o representante diplomático interino do Brasil em Londres era o conselheiro Aguiar de Andrada] *não se considera obrigado a fazer coisa alguma por parte do Brasil junto às companhias senão receber a paga que como Diretor*

> *lhe compete e transmitir ao Governo Imperial no Rio de Janeiro tudo quanto as diretorias julgam conveniente dizer por escrito. Não há um só negócio por mais absurdo, não há exigência mais extravagante, não há ideia por mais despropositada contra os interesses do governo, lançada à gana dos acionistas que seja, já não digo repelida in limine pelo diretor nato* [isto é, o representante diplomático em Londres] *por parte do governo, mas ao menos discutida e por ele feito sequer o mais insignificante protesto. Em suma, o diretor nato faz simplesmente o papel de correio entre a diretoria e o governo e recebe das diretorias a paga do seu trabalho. Este procedimento [...] é evidentemente contrário ao pensamento do governo e aos mais caros interesses do país [...]*[389].

O engenheiro Viriato de Medeiros sugeria então ao ministro da Agricultura, Comércio e Obras

> *[...] ordenar ao Sr. Aguiar de Andrada que declare [...] que eu tenho plenos poderes do Governo Imperial para, sobre as questões dos caminhos de ferro cujas companhias são inglesas, discutir, protestar e chegar a um acordo em conformidade com as concessões, em nome do Governo Imperial [...]*[390].

O conselheiro Paulo Souza escreveu efetivamente ao representante diplomático do Brasil em Londres para declarar-lhe sua "surpresa" com a falta de menção nos relatórios do presidente da diretoria da estrada de ferro a várias questões de interesse do Governo Imperial, bem como com a "falta de protocolo ou reclamação da parte do diretor *ex officio*, que então era V. Mercê, contra frases [da parte

389 Ver "Correspondência inédita do conselheiro Antonio Francisco de Paula Souza", em *Revista de História da Economia Brasileira*, ano I, n. 1, São Paulo, junho de 1953, p. 100-124.

390 *Ibid.*, p. 102.

dos ingleses] ofensivas da dignidade do governo". Sublinhando seu desagrado com tais tipos de procedimentos, terminava o ministro de Obras sua carta ao conselheiro Aguiar de Andrada:

> *V. Mercê em vez de defender-se, claramente diz que vai defender a diretoria [...] V. Mercê se encarregou de manifestar-me quais as causas da deplorável relação das companhias garantidas contra o governo, e se novo motivo idêntico a este eu tiver de surpresa, saberei proceder como exige a dignidade do governo do meu país*[391].

Na raiz da censura feita por um membro do governo ao representante diplomático em Londres estava não necessariamente o desagrado contra um tipo de atitude individual, ainda que desastrada, mas, provavelmente, a exasperação sincera diante da prepotência britânica, tantas vezes demonstrada, nesta como em outras matérias. Tratava-se de velha reclamação de brasileiros (e de portugueses) contra a arrogância britânica, resultado da intensa atividade de seus comerciantes, representantes oficiais e homens de negócios de modo geral. O quadro da dependência brasileira vinha se agravando desde a instalação dos primeiros representantes do comércio quando da abertura dos portos, ocasião na qual um comerciante local chegou a dizer que "se devia temer mais um escritório comercial inglês do que todas as peças da artilharia britânica"[392]. O caso provavelmente mais emblemático desse tipo desigual de relações políticas e econômicas, às quais o Brasil procurava opor os princípios do direito e da igualdade soberana das nações, foi registrado no longo contencioso diplomático a propósito do tráfico de escravos, como agora se relatará.

391 *Ibid.*, p. 123 e 124.

392 Segundo a "Introdução" de Octavio Tarquinio de Sousa ao livro de Gilberto Freire, *Ingleses no Brasil*: aspectos da influência britânica sobre a vida, a paisagem e a cultura do Brasil (Rio de Janeiro: José Olympio, 1948), cf. p. 16.

Tabela 14.1
Investimentos britânicos na América Latina, 1880
(empréstimos governamentais e capital de empresas privadas)

Países receptores	Investimento (milhões de libras)	Participação percentual
Brasil	38,8	21,71
Peru	36,1	20,20
México	32,7	18,30
Argentina	20,3	11,36
Chile	8,4	4,70
Uruguai	7,6	4,25
Venezuela	7,5	4,20
Costa Rica	3,3	1,85
Honduras	3,2	1,79
Colômbia	3,0	1,68
Equador	1,9	1,06
Bolívia	1,6	0,90
Paraguai	1,5	0,84
Cuba	1,2	0, 67
Rep. Dominicana	0,7	0,39
Guatemala	0,5	0,28
Nicarágua	0,2	0,11
em geral	10,2	5,71
Total da AL	*178,7*	*100,00*

Fonte: Fred Rippy, *British Investment in Latin America, 1822-1949*, p. 25.

Quadro 14.2
Companhias de navegação estrangeiras estabelecidas no Brasil, 1860-1880

País	Nome da Companhia
Grã-Bretanha	The Liverpool, Brazil and River Plate Steamship Comp. (também conhecida como Lamport & Holt) A. Boot Company, Liverpool The Pacific Steam Navigation Company, Liverpool Red Cross Line of Mail Steamers, Liverpool Liverpool and North Brazil Mail Steamers, Liverpool
França	Compagnie des Messageries Impériales (mais tarde Messageries Maritimes), Bordeaux Sociéte Générale des Transports Maritimes, Marselha Compagnie des Chargeurs Reunis, Havre
Alemanha	Sudamerickanische-Dampfschiffahrts Gesellschaft, Hamburgo Norddeutscher Lloyd, Hamburgo
Estados Unidos	United States and Brazil Mail Steamship, New York
Itália	G.B. Lavarollo, Genova

Fonte: Denise T. Monteiro, *Europa,... origens do capital estrangeiro* , p. 73.

Tabela 14.3
Brasil: navegação de longo curso e de cabotagem, 1840-1905

	Embarcações (número total)	Tonelagem (1.000)	Participação Nacional (%)	
			nas embarcações	na tonelagem
1840	5.758	703	73,8	44,4
1844	7.032	848	74,9	46,2
1870	8.678	2.586	54,3	38,9
1872	10.066	3.454	59,9	40,1
1880	10.099	4.351	61,7	36,8
1883	8.968	4.869	–	–
1902	15.659	11.334	75,0	40,3
1905	17.072	12.927	76,5	39,5

Fonte: IBGE, *Séries Estatísticas Retrospectivas*, vol. 3, 1987, p. 49.

Tabela 14.4
Investimento estrangeiro por setor de destino, 1860-1875
(valores em £)

Setores	Nº de empresas	Capital investido pelas empresas	% s/ o Total
1 Serviços básicos	21	15.346.566	57,8
1.1. Ferrovias	7	8.971.320	33,8
1.2. Companhias de gás	7	1.735.000	6,5
1.3. Telégrafos e telefones	2	1.650.000	6,2
1.4. Transporte urbano	2	1.519.437	5,7
1.5. Companhias de navegação	1	507.237	1,9
1.6. Obras públicas	1	481.786	1,8
1.8. Serviços particulares	1	481.786	1,8
2 Bancos	7	5.639.157	21,2
3 Cias crédito/investimento	2	2.040.000	7,7
4 Mineração	2	365.220	1,4
5 Seguros	21	3.148.763	11,9
Total	53	26.539.706	100,0

Fonte: Ana Célia Castro, *As empresas estrangeiras no Brasil, 1860-1913*, p. 37.

Tabela 14.5
País de origem dos capitais das empresas estrangeiras, 1860-1875 (valores em £)

Países	Nº de empresas	Capital investido pelas empresas	% s/ o Total
Inglaterra	44	24.852.927	93,6
Alemanha	4	1.255.084	4,7
França	1	387.387	1,5
Argentina	1	40.000	0,2
Portugal	3	4.308	0,0
Total	53	26.539.706	100,0

Fonte: Ana Célia Castro, *As empresas estrangeiras no Brasil, 1860-1913*, p. 38. *Alemanha:* um banco representa quase todo o capital; 3 companhias de seguro; *França:* um banco; *Argentina:* companhia de crédito e investimento; *Portugal:* companhias de seguro.

Tabela 14.6
Investimento estrangeiro por setor de destino, 1876-1885
(valores em £)

Setores	Nº de empresas	Capital investido pelas empresas	% s/ o Total
1 Serviços básicos	21	15.163.213	75,8
1.1. Ferrovias	14	11.755.334	58,8
1.2. Companhias de gás *	–	20.000	0,0
1.3. Iluminação	1	481.786	2,4
1.4. Telégrafos e telefones	1	400.000	2,0
1.5. Portos	1	200.000	1,0
1.6. Obras públicas	3	2.088.093	10,5
1.7. Serviços particulares	1	218.000	1,1
2 Bancos	1	360.000	1,8
3 Mineração	2	200.000	1,0
4 Seguros	11	146.670	0,7
5 Comércio exterior	2	2.009.466	10,1
6 Indústria de transformação	9	2.132.990	10,6
Total	46	20.012.339	100,0

Fonte: Ana Célia Castro, *As empresas estrangeiras no Brasil, 1860-1913*, p. 55.
* aumento no capital da empresa existente

Tabela 14.7
País de origem dos capitais das empresas estrangeiras, 1876-1885 (valores em £)

Países	Nº de empresas	Capital investido pelas empresas	% s/ o Total
Inglaterra	35	17.510.974	87,5
França	3	1.998.442	10,0
Portugal	2	361.055	1,8
Alemanha	4	100.948	0,5
Estados Unidos	1	40.000	0,2
Suíça	1	920	0,0
Total	46	20.012.339	100,0

Fonte: Ana Célia Castro, *As empresas estrangeiras no Brasil, 1860-1913*, p. 57. *França:* duas ferrovias e uma empresa de obras públicas; *Alemanha:* todas companhias de seguro; *Portugal:* um banco e uma companhia de seguros; *Estados Unidos e Suíça:* seguros.

Tabela 14.8
Companhias estrangeiras autorizadas a operar no Brasil, 1861-1920

Origem da Matriz	1861-1875	1876-1890	1891-1905	1906-1920
Grã-Bretanha	78	99	80	171
Estados Unidos	6	13	11	138
Alemanha	4	18	21	40
França	1	10	25	68
Bélgica	-	7	21	29
Portugal	12	7	3	15
Outros	2	13	19	84
Total	103	167	180	545

Fonte: R. Graham, *Britain & the Onset of Modernization in Brazil*, p. 305.

Tabela 14.9
País de origem dos capitais das empresas estrangeiras, 1886-1896 (valores em £)

Países	Nº de empresas	Capital investido pelas empresas	% s/ o Total
Inglaterra	27	20.774.159	62,3
Alemanha	6	2.862.437	8,6
Bélgica	9	2.422.545	7,3
França	5	2.215.370	6,6
Estados Unidos	5	2.084.407	6,2
Áustria	1	1.566.967	4,7
Itália	3	1.368.486	4,1
Hungria	1	64.067	0,2
Suíça	1	890	0,0
Total	58	33.359.328	100,0

Fonte: Ana Célia Castro, *As empresas estrangeiras no Brasil, 1860-1913*, p. 66. *Alemanha*: 2 companhias de navegação, 2 de seguro, 1 de colonização e 1 banco; *Bélgica*: 4 ferrovias, 1 companhia de serviços particulares e 1 de iluminação; *França*: seguros, indústria de bens de capital, navegação e serviços públicos; *Estados Unidos*: mineração, navegação, seguros e comércio de borracha; Áustria, Itália e Hungria: companhias de navegação, comércio exterior; *Suíça*: seguros.

Tabela 14.10
Investimento estrangeiro por setor de destino, 1886-1896
(valores em £)

Setores	Nº de empresas	Capital investido pelas empresas	% s/ o Total
1 Serviços básicos	29	16.449.612	49,3
1.1. Ferrovias	8	6.140.176	18,4
1.2. Companhias de gás*	1	347.952	1,0
1.3. Iluminação	1	19.785	0,06
1.4. Telégrafos e telefones	1	410.000	1,2
1.5. Portos	1	560.000	1,7
1.6. Companhias de navegação	14	8.662.602	26,0
1.7. Obras públicas*	-	200.000	0,6
1.8. Serviços particulares	3	109.097	0,3
2 Bancos	1	1.285.200	3,9
3 Mineração	7	1.595.944	4,8
4 Seguros	11	10.241.389	30,7
5 Comércio exterior	4	2.401.231	7,2
5.1. Import-Export diversificado	2	1.390.993	4,2
5.2. Café	1	1.000.000	3,0
5.3. Borracha	1	10.238	0,03

continua

conclusão

Setores	Nº de empresas	Capital investido pelas empresas	% s/ o Total
6 Prod. Agro-Pec. e Colonização	2	150.668	0,5
7 Indústria de transformação	4	1.235.284	3,7
7.1. Bens de capital	2	802.200	2,4
7.2. Alimentos	2	433.084	1,3
Total	58	33.359.328	100,00

Fonte: Ana Célia Castro, *As empresas estrangeiras no Brasil, 1860-1913*, p. 64-65.
* obrigações das empresas

Tabela 14.11
Composição setorial dos capitais britânicos no Brasil, 1865-1913

Setores	1865	1875	1885	1895	1905	1913
Empréstimos ao governo	64,3	65,8	48,8	56,4	67,8	46,9
Ferrovias	26,5	20,6	35,9	35,6	19,5	23,2
Serviços públicos	4,1	8,9	6,4	3,6	5,4	21,6
Serviços financeiros	0,0	0,0	0,0	0,0	1,4	3,6
Matérias primas	2,9	1,4	1,8	1,1	3,0	1,5
Indústria e miscelânea	2,3	3,3	7,1	3,4	2,9	3,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: C. Marichal, *Las inversiones extranjeras en América Latina, 1850-1930*, p. 285.

Tabela 14.12
Capitais privados entrados no Brasil, 1861-1892
(milhões de réis)

Período	Médias anuais	% das exportações
1861-1864	11,0	7,0
1865-1869	61,8	31,8
1870-1875	16,9	7,2
1876-1885	12,7	5,3
1886-1889	38,9	14,3
1890-1892	111,4	26,5

Fonte: Goldsmith, *Desenvolvimento Financeiro*, p. 58.

Tabela 14.13
Investimentos estrangeiros no Brasil por país de origem, 1860-1902
(valores em £)

País de origem	Nº de empresas	Capital inicial da empresa	Modificações no capital	Obrigações (debêntures)	Capital total do país	Capital global (%)
Inglaterra	127	67.786.674	3.381.819	10.197.308	81.365.801	77,5
França	20	5.240.378	891.225	–	6.131.603	5,8
Alemanha	15	4.435.937	–	–	4.435.937	4,2
Bélgica	23	3.998.498	15.868	98.850	4.113.216	3,9
Canadá	1	1.228.082	–	1.228.082	2.456.164	2,3
Estados Unidos	8	2.400.598	–	–	2.400.598	2,3
Itália	5	1.833.041	–	–	1.833.041	1,7
Áustria-Hungria	2	1.631.034	–	–	1.631.034	1,6
Portugal	6	436.613	–	–	436.613	0,4

continua

conclusão

País de origem	Nº de empresas	Capital inicial da empresa	Modificações no capital	Obrigações (debêntures)	Capital total do país	Capital global (%)
Argentina	2	120.000	–	–	120.000	0,1
Suíça	2	1.810	–	–	1.810	0,0
Total Geral	211	89.112.665	4.288.912	11.524.240	104.925.817	100,0

Fonte: Ana Célia Castro, *As empresas estrangeiras no Brasil, 1860-1913*, p. 83.
Observações quanto à natureza dos investimentos de empresas não-britânicas: *França:* 1 banco, 2 ferrovias, serviços públicos, seguros, navegação; *Alemanha:* 2 companhias de navegação, 2 de seguros, 1 de colonização, 1 banco; *Bélgica:* 4 ferrovias, 1 de serviços particulares, 1 de iluminação, 1 banco, com. ext.; *Canadá:* uma companhia de iluminação e de transporte urbano (Light); *Estados Unidos:* navegação, mineração, seguro, comércio exterior (borracha); *Itália:* 2 companhias de navegação, comércio exterior; Áustria-Hungria: 2 companhias de navegação; *Portugal:* seguros, banco, companhia de navegação; *Argentina:* companhia de investimentos; *Suíça:* seguros.

PARTE V

Diplomacia da força de trabalho: escravidão e imigração

Capítulo XV
A diplomacia do tráfico e as convenções com a Inglaterra

Como Cidadão livre e Deputado da Nação dois objetos me parecem ser, fora a Constituição, de maior interesse para a prosperidade futura deste Império. O 1º é um novo regulamento para promover a civilização geral dos Índios no Brasil [...] 2º Uma nova Lei sobre o Comércio da escravatura e tratamento dos miseráveis cativos [...] objeto da atual Representação. Nela me proponho mostrar a necessidade de abolir a escravatura, de melhorar a sorte dos atuais cativos e de promover a sua progressiva emancipação [...] É tempo, pois, e mais que tempo, que acabemos com um tráfico tão bárbaro e carniceiro [...]. [José Bonifácio, *Representação à Assembleia Geral Constituinte* (1823)]

No dia 19 de agosto deixamos por fim as praias do Brasil. Graças a Deus, nunca mais hei de visitar um país de escravos. [Charles Darwin, 1832]

Sob a designação de "diplomacia da força de trabalho" devem ser compreendidas, no contexto das relações econômicas externas, as questões da imigração e do tráfico escravo, esta ocupando as três primeiras décadas de construção do instrumento diplomático e do próprio estado brasileiro de forma quase tão intensa quanto a questão dos tratados de comércio, aquela projetando-se numa fase ainda bem recente da diplomacia e da demografia nacionais. O tráfico escravo mobilizava enormes capitais, conjugando os interesses de traficantes e de transportadores nacionais e portugueses, de comerciantes "capitalistas" e de fazendeiros brasileiros[393].

No plano externo, a promoção da imigração era uma atividade *custosa*, que se utilizava da rede de representação *exterior* do estado para encaminhar um problema de ordem *interna*, o do fornecimento de força de trabalho para a grande lavoura. No plano interno, a prática da escravidão era uma instituição extremamente *lucrativa*, servindo-se dos poderes públicos, eventualmente mesmo de sua capacidade de projeção *externa*, para promover ganhos *privados* no âmbito de um setor da economia razoavelmente *internacionalizado*[394]. Em ambos os casos, tratava-se de "importar" mão de obra, embora se possa detectar, ao longo do tempo, uma relação inversa e mutuamente excludente entre os dois fluxos: como já detectado pelo "patriarca da Independência", a promoção da imigração era incompatível com a manutenção do tráfico e o regime de colonato não podia conviver com o sistema da escravidão.

393 Parte da pesquisa realizada para este capítulo foi publicada em formato de artigo independente: "O Brasil e a diplomacia do tráfico (1810-1850)", em *Locus, revista de história*, v. 4, n. 2, Juiz de Fora: Núcleo de História Regional/Editora UFJF, 1998, p. 7-33.

394 Ver o trabalho de João Luis Fragoso, *Homens de grossa aventura*: acumulação e hierarquia na praça mercantil do Rio de Janeiro, 1790-1830 (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998). Como indicado em pesquisa da moderna historiografia sobre a "acumulação primitiva" da economia escravista no Brasil, o tráfico atlântico tinha se tornado, desde meados do século XVIII, um importante negócio interno à economia do sudeste brasileiro, constituindo-se em uma das principais fontes de riqueza propriamente nacional e, via investimentos ulteriores dos traficantes em terras, em um dos sustentáculos mais sólidos da manutenção e prolongamento do regime escravista no Brasil.

Como reagiu a diplomacia brasileira em relação às pressões externas em favor da supressão do tráfico negreiro e como atuou ela, na primeira metade do século XIX, a respeito da imigração? Ela foi mobilizada tanto para a tarefa simpática de atração legal de braços brancos para o trabalho da terra e a ocupação de grandes espaços vazios no Brasil, como para o encargo menos glorioso de conter o ímpeto daqueles que pretendiam cortar o fornecimento de braços negros para a grande lavoura monocultora. O nefando comércio, assim como o próprio instituto da escravidão, sobreviveu durante tanto tempo porque logrou contar com o apoio das mais altas autoridades do país, em primeiro lugar do próprio regime monárquico. De fato, a questão do tráfico negreiro

> *[...] configurou a mais perene e profunda tensão diplomática do Império, na medida em que condicionou duradouramente as relações com a maior potência da época. Através de um percurso repleto de incidentes, o Estado imperial defendeu os interesses do conjunto do escravismo brasileiro, logrando manter o tráfico até meados do século. O apego da Coroa à atividade negreira está acima de qualquer suspeita: em 1810, D. João VI [sic] curvou-se ao compromisso genérico da abolição gradual do tráfico apenas para evitar retaliações mais duras; em 1815, sacrificou o comércio negreiro ao norte do equador em nome de uma relativa tolerância britânica no Hemisfério Sul; a partir de 1822, o Governo Imperial travou uma verdadeira guerra de posição, trincheira por trincheira, a fim de conferir sobrevida inesperadamente longa ao lucrativo negócio*[395].

O tráfico de escravos constituiu tradicionalmente uma fração significativa do comércio exterior brasileiro durante toda a

395 Cf. Demétrio Magnoli, *O corpo da pátria*: imaginação geográfica e política externa no Brasil, 1808--1912 (São Paulo: Editora da Unesp/Moderna, 1997), p. 86.

colônia e no período inicial do regime imperial, mobilizando bens e suporte financeiro das mais diversas origens. Com efeito, "para cada carregamento de escravos que chega ao Brasil, vários outros, com produtos tradicionais e mesmo manufaturados europeus, tinham de ser mandados em direção à África como pagamento"[396]. Para 1829, por exemplo, um ano rico em volume de entradas de navios negreiros no porto do Rio de Janeiro (121 no total), cerca de 30% dos comerciantes estabelecidos legalmente naquela praça era constituída por traficantes[397].

No que tange a interface diplomática daquilo que os estadistas do Império chamavam pudicamente de "comércio de almas", pode-se concordar com a afirmação de Delgado de Carvalho no sentido em que a supressão do tráfico foi "um *problema interno* que se tornou *internacional*"[398], ou mais propriamente uma questão de política externa bilateral. Mas a historiografia está longe da unanimidade no que se refere ao impacto do contencioso diplomático no encaminhamento de uma solução definitiva ao problema do tráfico escravo no Brasil. O historiador conservador Hélio Viana, por exemplo, estimava que o conflito com a Inglaterra sobre essa questão que ele considerava de natureza internacional se deu porque ela "por processos arbitrários pretendia obstar a continuidade da importação da mão de obra necessária ao desenvolvimento agrícola do Império. O assunto foi, como veremos, resolvido por iniciativa do próprio governo brasileiro"[399].

---

396 Cf. Eduardo Silva, *Dom Obá d'África, o príncipe do povo*: vida, tempo e pensamento de um homem livre de cor (São Paulo: Companhia das Letras, 1997), p. 62; Robert Edgar Conrad, *Tumbeiros, o tráfico escravista para o Brasil* (São Paulo: Brasiliense, 1985), p. 194.

397 Cf. Manolo Florentino, *Em costas negras*: uma história do tráfico de escravos entre a África e o Rio de Janeiro, séculos XVIII e XIX (São Paulo: Companhia das Letras, 1997), p. 218 e 178, com base no *Almanak imperial do comércio e das corporações civis e militares do Império do Brasil* (1829).

398 Cf. Delgado de Carvalho, *História diplomática do Brasil* (São Paulo: Nacional, 1959), p. 105.

399 Cf. Hélio Viana, "História diplomática do Brasil", em *História da república-História diplomática do Brasil* (2ª ed. São Paulo: Melhoramentos, s.d. [1962?]), p. 178. Para esse historiador, o Governo Imperial "decidiu solucionar diretamente a questão, sem a colaboração da Inglaterra, e de acordo com as

Os próprios estadistas da época reconheciam, entretanto, a influência inglesa na supressão do tráfico, como afirmado pelo ministro dos Estrangeiros em pessoa, Paulino Soares de Souza, quando da adoção da Lei Eusébio de Queirós. Discursando na Câmara dos Deputados, ele assentia que tinha sido "a pressão britânica que finalmente compelira o Brasil a terminar com o tráfico negreiro"[400]. Ainda do ponto de vista da historiografia, pode-se concordar com um pesquisador contemporâneo no sentido em que,

> *[...] [o] que interessa a nós é que o Brasil lutou pela permanência do tráfico e só decisiva interferência inglesa o fez abolir, indo [a] ação [da Inglaterra] além da abolição, pois é conhecido o seu interesse no paradeiro de milhares de "africanos livres", sem que ela e ninguém, à exceção dos nossos escravocratas, ficasse sabendo, pois eles estavam misturados com os escravos*[401].

De fato, a Inglaterra teve um papel decisivo nos contornos políticos e nas implicações econômicas do que aqui foi chamado de "diplomacia do tráfico", bem como, embora com menor peso, no encaminhamento da questão da escravidão. Esse papel não era evidente em princípios do século XIX, mas foi se tornando mais e mais importante no período pós-napoleônico. De fato, como escreveu um diplomata brasileiro,

> *[...] [n]as primeiras décadas do século XIX, passaram de um extremo a outro os interesses econômicos da Grã-Bretanha. De grande mercadora de escravos, transformara-se em*

ideias vigentes entre os próprios estadistas brasileiros, favoráveis à extinção do tráfico"; idem, p. 182. Aparentemente, entre as "ideias vigentes" não constava a abolição da própria escravidão.

400 Transcrito em Alaôr Eduardo Scisínio, *Dicionário da escravidão* (Rio de Janeiro: Leo Christiano, 1997), verbete "Inglaterra e a abolição do tráfico", p. 176.

401 Cf. Luís Henrique Dias Tavares, *Comércio proibido de escravos* (São Paulo: Ática/CNPq, 1988), *apud* Alaôr Eduardo Scisínio, *Dicionário da escravidão*, *cit.*, no mesmo verbete sobre as pressões inglesas, p. 175-176.

> *advogada ardorosa e militante da abolição do tráfico. A própria escravidão começava a contrariar seus novos objetivos políticos e econômicos, ditados pelo avanço da Segunda Revolução Industrial, que no território britânico tivera início [...]. A Grã-Bretanha havia praticado, de modo intensivo e sistemático, todas as formas que tomou, nas Américas, o regime escravista – todas aquelas formas que Eric Williams [em seu clássico* Capitalism and Slavery*] descreve com indignada precisão [...] [Mas, a]s novas formas de capitalismo condenavam o sistema colonial de até então e começavam a substituí-lo por novos tipos de domínio [...]. As mesmas forças que haviam encorajado o tráfico negreiro começaram a condená-lo*[402].

A explicação "funcionalmente capitalista" – de fato marxista – oferecida por Williams, tanto para a questão do tráfico escravo como para sua abolição e, ulteriormente, a do próprio instituto da escravidão, foi posteriormente contestada, em parte, pela moderna historiografia da escravidão, que não deixou de ressaltar a influência crescente das ideias do humanismo iluminista, tal como impulsionadas por manifestações precoces da "opinião pública" e refletidas nas muitas correntes do movimento abolicionista que fizeram pressão sobre os parlamentos e líderes políticos para uma rápida obtenção da supressão da servidão negra. De fato, os progressos da ideia abolicionista, no período em exame, cobrem, paralela ou simultaneamente, pelo que se constata no Quadro 15.1, um amplo arco de sociedades "capitalistas" e "periféricas", como a provar que o processo abolicionista obedeceu a variáveis algo mais complexas, em especial de natureza ideológica, que o simples

402 Cf. Alberto da Costa e Silva, "As relações entre o Brasil e a África Negra, de 1822 à Primeira Guerra Mundial", em *O vício da África e outros vícios* (Lisboa: João Sá da Costa, 1989), p. 28-29.

estabelecimento de uma correlação "causal" com os avanços do capitalismo enquanto modo de organização social da produção[403].

O Brasil começou a enfrentar, desde antes de sua emancipação política, um duro embate político internacional que mobilizou a atenção de sua diplomacia nas três primeiras décadas de vida independente. A questão do tráfico escravo na primeira metade do século XIX antecipa, num certo sentido, para o Brasil, com características e modalidades próprias, o problema da "cláusula social" no final do século XX, pois o que a potência hegemônica estava tratando de equacionar, finalmente, era o da "concorrência desleal", ou seja, o da oferta no mercado internacional de produtos elaborados com mão de obra "explorada" numa periferia pouco preocupada com a implementação e o atendimento efetivo de "direitos sociais ou trabalhistas". Os argumentos abolicionistas que então começam a ser esgrimidos em conferências internacionais fundam-se em razões alegadamente "humanitárias", mas as pressões constantes exercidas pela diplomacia britânica – e de modo direto pela Royal Navy – respondiam mais exatamente a razões comerciais de produtores coloniais e de mercadores metropolitanos da Grã-Bretanha.

15.1 Braços para a lavoura

O grande problema do desenvolvimento econômico do Brasil no século XIX foi muitas vezes definido pelos representantes das elites como sendo o de "braços para a lavoura". Sem tal aporte de energia humana, não teria viabilidade, dizia-se, nenhuma atividade produtiva em terras imensas, mas despovoadas. Essa "necessidade absoluta" de apelar para a importação de trabalhadores compeliu essa mesma elite – mesmo, compungidamente, os seus representantes

403 Os dados do Quadro 15.1 foram elaborados a partir de sinopse cronológica apresentada na obra de Nelson Werneck Sodré, *Panorama do Segundo Império* (São Paulo: Nacional, 1939), cuja preparação e publicação em primeira edição se deram num momento em que esse historiador e crítico literário não tinha ainda adotado as explicações "causais" simplificadamente marxistas que marcaram suas obras históricas ulteriores (2ª ed. Rio de Janeiro: Graphia, 1998).

mais liberais – a justificar a continuidade do tráfico e a manutenção do regime escravo. Um dos mentores ideológicos mais conhecidos do escravismo no Brasil, o bispo Azeredo Coutinho, tinha fornecido, em seu opúsculo "Análise sobre a justiça do comércio do resgate dos escravos da Costa da África", uma *rationale* econômica perfeita para a existência dessa instituição.

A explicação estaria na razão inversa entre terras e população que se constatava, de um lado, nas Américas e, de outro, na Europa: "Entre as nações em que há muitas terras devolutas e poucos habitantes relativamente", dizia ele,

> *[...] onde cada um pode ser proprietário de terras, se acha estabelecida, como justa, a escravidão. Tais são as nações da África, da Ásia e da América: e entre as nações em que há poucas ou nenhumas terras devolutas e sem proprietários particulares, se acha estabelecida a liberdade, assim como na maior parte das nações da Europa.*

Mas, continuava o pragmático eclesiástico, "esta chamada liberdade não é devida às luzes ou ao maior grau de civilização das nações: é, sim, devida ao menor número de habitantes relativamente ao terreno que ocupa esta nação"[404].

Às vésperas de se tornar independente, em 1819, o Brasil contava com uma população total de aproximadamente 3,6 milhões de pessoas, sendo 2,5 milhões livres e pouco mais de 1 milhão de escravos, podendo ainda agregar-se ao total cerca de 800 mil índios classificados como "errantes"[405]. Em 1822, a população

---

404 Cf. J. J. da Cunha de Azeredo Coutinho, *Obras econômicas de Azeredo Coutinho, 1794-1804* (São Paulo: Nacional, 1966), § XXXIII, p. 255.

405 Ver Maria Luiza Marcílio, "Crescimento histórico da população brasileira até 1872", em *Cadernos Cebrap* 16, São Paulo: Cebrap, 1974, p. 14. Para 1819, os dados procedem de inquérito efetuado pelo conselheiro Veloso de Oliveira; cf. IBGE, *Repertório estatístico do Brasil*, *quadros retrospectivos*. Séries estatísticas retrospectivas, v. 1, "População do Brasil: 1776/1939" (Rio de Janeiro: IBGE, 1986), p. 3. O recenseamento de 1872, o primeiro a ser realizado no país, identificou uma população total de 10,1 milhões, sendo 8,5 milhões de livres e 1,5 milhão de escravos.

já alcançava 4,7 milhões de pessoas, com uma larga proporção de escravos[406]. O crescimento vegetativo foi bastante modesto até o último terço do século XIX, estimado em cerca de 1,5% ao ano entre 1850 e 1870, acelerando-se para 1,9% na década seguinte, para finalmente superar o índice de 2% ao ano a partir de 1880. No final do século, a taxa de crescimento alcançava quase 4% ao ano, sendo um quarto devido à imigração. A Tabela 15.2 permite acompanhar a evolução demográfica do Brasil ao longo do século XIX, enquanto a Tabela 15.3 fixa a composição de sua população no momento da independência, comparativamente à distribuição étnica nas demais regiões do Novo Mundo.

A imigração, de conformidade com política assentada desde antes da independência, contribuiu, embora modestamente no início, para o aumento da população economicamente ativa, bem como para mudanças em sua repartição espacial, com forte aumento do Sul e do Sudeste, em relação ao predomínio tradicional do Nordeste, mas seu impacto efetivo só se faria sentir a partir de finais do século[407]. De fato, escrevendo em meados do século, o historiador alemão Handelmann lamentava a falta de dados estatísticos rigorosos, ou mesmo estimativos, sobre a imigração livre europeia e sobre o tráfico africano: “Uma coisa, porém, é fora de dúvida, e é que o número de escravos negros introduzidos

---

406 Segundo Nathaniel H. Leff e Herbert Klein, “O crescimento da população não europeia antes do início do desenvolvimento: o Brasil do século XIX”, em *Anais de História*, v. 6, 1974, *apud* Nathaniel H. Leff, *Subdesenvolvimento e desenvolvimento no Brasil*, v. I: Estrutura e mudança econômica, 1822-1947 (Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1991), p. 17 e 27.

407 A média anual de imigrantes até a primeira metade do século manteve-se numa cifra medíocre de 570 a 640 pessoas, saltando para 11 300 na década de 1850, para mais de 20 mil nos anos 1870 e para 48 mil na década da abolição, alcançando seu máximo potencial na primeira década republicana, com mais de 118 mil imigrantes por ano; ver Leff, *Subdesenvolvimento e desenvolvimento no Brasil*, *cit.*, p. 67, que cita como fonte a obra de Imre Ferenczi e Walter F. Wilcox, *International Migrations*, v. I (Nova York: National Bureau of Economic Research, 1929), p. 236-237.

superou de muito a imigração branca; se uma se conta por centenas de milhares, a outra conta-se por milhões”[408].

A primeira medida em favor da colonização de terras por imigrantes foi um decreto de novembro de 1808 autorizando a concessão aos estrangeiros residentes no Brasil, nos mesmos termos que aos portugueses e brasileiros, de “dotes de terras por sesmarias”; a atribuição de sesmarias seria, contudo, suspensa no momento da independência. Em 1818 foi nomeado um inspetor para conduzir a instalação no território fluminense dos colonos suíços do cantão de Friburgo. Nesse mesmo ano, como informa um historiador,

> *[...] os alemães assentaram, na Bahia, sua primeira colônia, chamada Leopoldina. E a partir daquele ano outras levas de camponeses, oriundos de vários Estados da Confederação Germânica, continuaram a estabelecer-se em diversas províncias do Brasil (Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo e Paraná), mas se concentravam, sobretudo, no Rio Grande do Sul e em Santa Catarina, devido a fatores não apenas econômicos e climáticos quanto políticos e militares”*[409].

Em 1824, abonaram-se recursos aos colonos alemães que se instalassem em Nova Friburgo, à razão de 160 réis diários no primeiro ano e de 80 réis no segundo[410].

---

408 Cf. Heinrich Handelmann, *História do Brasil*, t. 2 (4ª ed. Belo Horizonte: Itatiaia, 1980; ed. original em alemão, 1885), p. 339.

409 Cf. Moniz Bandeira, *O milagre alemão e o desenvolvimento do Brasil*: as relações da Alemanha com o Brasil e a América Latina, 1949-1994 (São Paulo: Ensaio, 1994), p. 26.

410 Cf. Raul Adalberto de Campos, *Legislação internacional do Brasil*, coletânea resumida de todas as leis e decretos dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros [sic] e das Relações Exteriores, de 1808 a 1929, e de alguns outros dos de outros, interessando as relações internacionais (Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1929), volume I: 28.1.1808 a 15.11.1889, p. 54 e 60. Do ponto de vista institucional, decisão de 1825 passou para a competência da Secretaria dos Negócios do Império todo o expediente relativo à colonização estrangeira, ficando unicamente com os Negócios Estrangeiros a correspondência externa e a direção de tais negócios até o momento de chegarem os colonos à Corte.

A formação superior da população imigrada, comparativamente à da média da população brasileira, trazia melhorias na qualidade da mão de obra e, como tal, ela era favorecida pela política governamental. Entretanto, até que um contingente suficiente de trabalhadores imigrados pudesse satisfazer às necessidades de mão de obra numa estrutura produtiva baseada num sistema de crescimento extensivo, o essencial da atividade econômica continuou a ser assegurado pela enorme massa de trabalhadores escravos[411].

Como afirmou um grande especialista na questão, o historiador Robert Conrad, o número exato de escravos introduzidos no Brasil durante o período de mais de três séculos de tráfico jamais será conhecido, mas ele certamente foi muito grande, provavelmente superior à cifra de 3,6 milhões de africanos no total[412]. Citando dados fornecidos por Afonso Taunay, esse pesquisador estima em cerca de 1,6 milhão o volume importado na primeira metade do século XIX, entre 1800 e 1852[413]. O Brasil foi, sem dúvida alguma, junto com as colônias do Caribe, um dos maiores mercados compradores de escravos em todo o mundo moderno. Comparativamente aos demais países do hemisfério, como se pode constatar na Tabela 15.4, o Brasil importou

411 Cf. Nathaniel H. Leff, *Subdesenvolvimento e desenvolvimento no Brasil*, *cit.*, p. 26-27 e capítulo 4: "Escravidão, Imigração Europeia e Oferta Elástica de Trabalho", p. 55-88. Os escravos, de uma participação de 25% a 30% na população total em 1819, e mesmo um terço em meados do século, já não representavam mais de 15% quando do Censo de 1872. Durante a maior parte do século XIX, contudo, essa oferta relativamente elástica de mão de obra permitiu várias décadas de expansão econômica sem quase nenhum melhoramento na situação material da massa da população do país.

412 Cf. Robert Edgar Conrad, *Tumbeiros, o tráfico escravista para o Brasil* (São Paulo: Brasiliense, 1985), p. 34. Essa cifra é confirmada por um estudo bastante detalhado conduzido pelo historiador P. D. Curtin, em *The Atlantic Slave Trade*: a Census (Madison: University of Wisconsin Press, 1969), *apud* Paul Bairoch, *Victoires et déboires*: histoire économique et sociale du monde du XVIe siècle à nos jours, v. II (Paris: Gallimard, 1997), p. 690-691; segundo Curtin, o Brasil teria importado 38% dos escravos remetidos para as Américas entre 1451 e 1870.

413 Afonso d'Escragnolle Taunay, *Subsídios para a história do tráfico africano no Brasil* (São Paulo: s.e., 1941), p. 306, *apud* Robert Edgar Conrad, *Tumbeiros, o tráfico escravista para o Brasil*, *cit*.

quase o dobro do número de escravos africanos desembarcados nas colônias espanholas entre 1811 e 1870, sendo responsável, sozinho, por mais de 60% do total de escravos africanos expedidos para as Américas[414].

Os acordos contraídos a respeito do tráfico entre Portugal e Inglaterra, em 1810 e no quadro do Congresso de Viena, já prometiam a interrupção do tráfico negreiro ao norte do equador, o que implicava o comércio com a Costa da Mina, na África, tradicional rota para o escambo com os portos da Bahia, envolvendo fumo brasileiro[415]. Em 1826, o Brasil independente firmou um tratado com a Inglaterra pelo qual se comprometia a cessar o tráfico num prazo de três anos: efetivamente, lei de 1830 proibiu a introdução de escravos no Brasil, mas grandes quantidades de escravos continuaram a ser desembarcados ilegalmente nas costas do país. Estimativas britânicas colocam em cerca de 486 mil o número de escravos importados ilegalmente entre 1831 e 1855, cifra que o historiador da escravidão Leslie Bethell considera subestimada[416].

Como indica outro historiador, o tráfico centrado no Rio de Janeiro, onde se situava a Corte Imperial, sobre a qual faziam pressão os maiores comerciantes brasileiros, foi "o mais importante

414 Cf. Paul Bairoch, *Victoires et déboires*: histoire économique et sociale du monde du XVIe siècle à nos jours, v. II, *cit.*, p. 691, que transcreve os dados apresentados em Curtin. No que se refere, contudo, ao longo período histórico de existência do tráfico atlântico, a participação do Brasil no total dos ingressos em terras americanas cai moderadamente, situando-se em cerca de 38% das importações totais de escravos africanos entre 1451 e 1870, num volume global comparável aos fornecimentos feitos às colônias britânicas e francesas do Caribe, cujas "compras" foram concentradas no período 1701-1810.

415 Ver Jean Baptiste Nardi, *O fumo brasileiro no período colonial*: lavoura, comércio, administração (São Paulo: Brasiliense, 1996), p. 269-270.

416 Cf. Leslie Bethell, *The Abolition of the Brazilian Slave Trade*: Britain, Brazil and the Slave Trade Question, 1807-1869 (Cambridge: Cambridge University Press, 1970), apêndice, "Estimates on Slaves Imported into Brazil, 1831-1855", p. 388-395; trabalhando sobre as estatísticas disponíveis, ele especula com 500 mil escravos importados, e possivelmente mais, depois de 1830, e um número igualmente importante – talvez mesmo 750 mil – entre 1800 e 1830 (metade dos quais "ilegalmente", isto é, da África ao norte do equador a partir de 1815), após aproximadamente 3 milhões nos trezentos anos precedentes.

fluxo de cativos de todo o planeta entre 1790 e 1830", a ponto de a capital do país ser uma "sociedade dependente da importação de homens"[417]. O período posterior à independência, quando se tinha a perspectiva da supressão inevitável do tráfico em virtude dos tratados com a Inglaterra, assim como o imediatamente anterior à abolição, quando o evento já se anunciava como fatalidade, conheceram, aliás, uma intensificação extraordinária dos fluxos de navios portando escravos. A Tabela 15.5 evidencia esse crescimento extraordinário na última fase da existência legal do tráfico. Tamanha era a dependência da economia brasileira em relação ao trabalho escravo, que a eventualidade da supressão do tráfico e a abolição desse regime constituíram-se em questões essenciais das relações externas e da própria nacionalidade no decorrer do século XIX, envolvendo de forma intensa o trabalho da chancelaria.

Na outra vertente do contencioso diplomático então criado com a Inglaterra, a questão estava longe de responder unicamente a preocupações humanitárias ou mesmo ao interesse econômico de um tipo "moderno" de capitalismo. Como confirma Costa e Silva, no início do século XIX, esse país procurava

> *[...] consolidar o domínio político na Índia e fortalecer a posição comercial no continente africano [...]. Se diziam agir em nome da liberdade de comércio, as potências europeias contraditoriamente ressuscitavam o mercantilismo, ao disputar entre si o monopólio das transações nos principais portos da costa ocidental da África. Combatiam sobretudo, de maneira feroz e determinada, os intermediários africanos e procuravam ter acesso direto e exclusivo às fontes produtoras do interior do continente. Quando um africano – ou um crioulo ou um mestiço do Brasil ou das*

417 Cf. Manolo Florentino, *Em costas negras*: uma história do tráfico de escravos entre a África e o Rio de Janeiro, séculos XVIII e XIX, *cit.*, p. 11 e 27.

> *Antilhas, estabelecido na África – procurava criar seus mecanismos próprios de comércio direto com a Europa ou as Américas, era logo acusado de traficante negreiro e se montava sua destruição*[418].

De fato, um deputado brasileiro dizia claramente, numa sessão do parlamento em 1827, que "a intenção britânica, ao combater o tráfico, era fazer cessar o comércio entre os portos africanos e as Américas, para mais facilmente assenhorear-se da África".

15.2 Os primeiros arranjos contra o tráfico

O primeiro ministro dos Negócios Estrangeiros designado pelo príncipe regente no Brasil, d. Rodrigo de Souza Coutinho, tinha aventado a ideia de trazer chineses para o Brasil, que trabalhariam sob baixos salários, mas já em regime de trabalho livre. Tal projeto não chegou a prosperar, pelo menos naquela conjuntura, mas a preocupação em trazer braços de fora para trabalhar a lavoura brasileira era constante nas autoridades do país, tanto mais que, antes mesmo do Congresso de Viena e dos tratados arrancados à força por uma Inglaterra dominadora contra um Portugal temeroso e hesitante, a pressão humanitária e comercial contra o sistema de trabalho escravo, ainda largamente praticado em grande número de países, começava a ganhar forte alento na chamada opinião pública do mundo civilizado.

Tendo abolido o comércio de escravos por ato do parlamento em 1807, a Grã-Bretanha começou logo após uma campanha militante em favor da extinção geral do tráfico, pressionando os países que detinham participação significativa nesse tipo

418 Cf. Alberto da Costa e Silva, "As relações entre o Brasil e a África Negra, de 1822 à Primeira Guerra Mundial", *cit.*, p. 32, 34 e 41.

de comércio internacional[419]. Com efeito, já o tratado de "paz e amizade" de 1810 entre Portugal e Grã-Bretanha estipulava, em seu artigo 10, que o príncipe regente concordava na abolição gradual do tráfico de escravos e passava a permiti-lo apenas nas possessões portuguesas da África para o Brasil[420].

Na fase preliminar ao Congresso de Viena, Portugal fora obrigado, por pressão da Grã-Bretanha, a somar-se às demais potências (Áustria, Espanha, França, Prússia, Rússia e Suécia) que, em maio de 1814, tinham assinado o Tratado de Paris sobre a abolição do tráfico ao norte do equador. Em 1815, na capital austríaca, além dos atos bilaterais assinados com a Grã-Bretanha a esse respeito – como a convenção de 21 de janeiro, sobre indenização por apresamentos injustos contra navios negreiros de súditos portugueses, e o tratado de 22 seguinte, determinando a abolição do tráfico ao norte do equador – Portugal também aderiu, em fevereiro, à declaração solene a esse respeito, que seria incorporada como Anexo XV da Ata Final de 9 de junho, assinada pelos plenipotenciários portugueses em nome de d. João enquanto "*Prince Régent du Royaume du Portugal et de celui du Brésil*", antecipando, portanto, os diplomatas lusos, a graduação do Brasil como Reino Unido ao de Portugal e Algarves.

A pressão inglesa continuou e, em 1817, era assinada Convenção adicional ao tratado de 1815 para regular a repressão

---

419 Não só considerações de ordem humanitária e a pressão de sua opinião pública ditavam a conduta internacional da Grã-Bretanha na questão da abolição do tráfico; havia também um nítido interesse econômico, vinculado à equalização dos custos, pelo menos em termos de mão de obra, de fabricação do açúcar e outros gêneros tropicais com as possessões coloniais britânicas nas Antilhas.

420 Ver Olga Pantaleão, "A presença inglesa", em Sérgio Buarque de Holanda, *História geral da civilização brasileira*, tomo II, *O Brasil monárquico*, 1º volume, *O processo de emancipação* (2ª ed. São Paulo: Difel, 1965), p. 88. As disposições relativas ao tráfico do tratado de 1810 foram anuladas pelo artigo 3 do Tratado assinado em 22 de janeiro de 1815, em Viena, entre Portugal e Grã-Bretanha, cujo objetivo era "a abolição do tráfico de escravos em todos os lugares da costa da África, ao norte do equador"; cf. José Manuel Cardoso de Oliveira, *Atos diplomáticos do Brasil, tratados do período colonial e vários documentos desde 1493*, 2 v. (Rio de Janeiro: Typ. do Jornal do Commercio, 1912; ed. fac-similar: Brasília: Senado Federal, 1997, Coleção Memória Brasileira), p. 62 e 70.

do tráfico ilícito de escravos africanos, prevendo, em seus anexos, a emissão de passaportes especiais para as embarcações portuguesas que transportassem licitamente escravos ao Brasil, instruções para os navios de guerra britânicos e portugueses engajados na repressão do comércio ilícito e o regulamento das comissões mistas que deveriam começar a funcionar na Costa da África, no Brasil e em Londres. A despeito disso, a importação de escravos intensificou-se bastante nesse período e nas décadas seguintes[421], constituindo-se, a partir da reação britânica a esse importante elemento motor da economia nacional no século XIX, na questão central, senão a mais importante, dos contenciosos externos herdados pela diplomacia brasileira da fase portuguesa anterior à independência.

Paralelamente, portanto, à agenda mais positiva da imigração, a diplomacia brasileira teria na questão do tráfico, infelizmente para ela, um dos principais pontos de sua primeira atuação negociadora externa, com repercussões diretas sobre princípios relevantes para a afirmação da nacionalidade, como os da soberania e intervenção externa em porções do território pátrio. Como forma de facilitar a compreensão do contencioso externo com a Grã-Bretanha em torno do tráfico escravo, a ser abordado nos capítulos seguintes, o Quadro 15.6 resume os principais instrumentos diplomáticos, bem como alguns atos administrativos e legais que enquadraram

421 Os dados estatísticos mais confiáveis sobre o tráfico negro no Brasil na primeira metade do século XIX foram elaborados, precisamente, por cônsules britânicos nos portos brasileiros, entre 1817 e 1850. Eles foram consolidados por David Eltis, *Economic Growth and the Ending of the Transatlantic Slave Trade* (Nova York: Oxford University Press, 1987), p. 241-244. Nas primeiras três décadas do século, a média de importações anuais cresceu constantemente, passando de 24 mil entre 1801 a 1810, para 33 mil escravos entre 1811 e 1820, alcançando um máximo de 43 mil na década seguinte. Entre 1831 e 1840, provavelmente já refletindo a política de repressão britânica, a média cai para 33 mil escravos por ano, mas volta a crescer na última década antes da abolição do tráfico, para 38 mil importados anuais, com uma nítida intensificação do movimento em sua segunda metade. A partir daí, os registros consignam apenas 6 mil escravos para o período 1851-1855, mas não teriam ocorrido desembarques entre 1853 e 1855. Apenas um navio, transportando cerca de trezentos escravos, chegou ao Rio de Janeiro em 1856. Informações sumariadas por Herbert Klein, "Tráfico de escravos", em IBGE, Estatísticas históricas do Brasil, séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1985. Séries estatísticas retrospectivas, v. 3 (Rio de Janeiro: IBGE, 1987), cf. tabela 2.2, p. 58.

a questão do tráfico, desde o tratado de aliança contraído por Portugal no Rio de Janeiro, em 1810, até a abolição final do tráfico pelo Brasil, em 1850.

Quadro 15.1
Progressos do abolicionismo no plano mundial, 1773-1831

Ano	Local	Medida
1773	Portugal	Liberdade dos filhos de mãe escrava, no Reino
1780	Pensilvânia	Liberdade dos filhos de mãe escrava
1781	França	Condorcet propõe a mesma medida para as colônias francesas
1784	Connecticut	Liberdade dos filhos de mãe escrava (também adotada em Rodhe Island)
1794	França	Diretório decreta a liberação total nas colônias (medida revogada em 1802 por Napoleão)
1799	Grã-Bretanha	Canning declara ao parlamento que a Inglaterra mantém na prática o monopólio sobre o tráfico escravo
1804	New Jersey	Liberdade dos filhos de mãe escrava
1807	Grã-Bretanha	Fim do tráfico; proposta no parlamento, sem sucesso, a liberdade dos filhos de mãe escrava nas colônias inglesas
1810	México	Decretada a abolição total, sem indenização (revogada depois)
1811	Chile	Liberdade dos filhos de mãe escrava
1813	Argentina	Liberdade dos filhos de mãe escrava
1823	Chile	Decretada a abolição total, sem indenização
1823	Grã-Bretanha	Novamente proposta no parlamento a liberdade dos filhos de mãe escrava nas colônias inglesas
1824	América Central	Decretada abolição total, com promessa de indenização (que não ocorreu) na Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicarágua, Costa Rica
1825	Uruguai	Concedida a liberdade dos filhos de mãe escrava
1829	México	Restabelecimento da abolição, que fora revogada, sob promessa de indenização futura, que não houve

Ano	Local	Medida
1831	*Brasil*	*Suspensão do tráfico e declaração de liberdade dos escravos transportados clandestinamente, sem resultados efetivos*

Fonte: N. Werneck Sodré, *Panorama do Segundo Império*, p. 339-340.

Tabela 15.2
População brasileira, 1808-1900

Ano	População	Ano	População
1808	4.000.000	1872	10.112.061
1819	4.396.132	1880	11.808.215
1830	5.340.000	1889	14.058.751
1854	7.677.800	1900	17.318.556

Fonte: IBGE, *Séries Estatísticas Retrospectivas*, vol. 3, 1987, p. 3.

Tabela 15.3
Composição da população no Novo Mundo, 1825 (%)

País/Região	Brancos	Negros	Índios
Brasil	23,4	55,6	21,0
América espanhola	18,0	22,5	59,5
Estados Unidos e Canadá	79,6	16,7	3,7

Fonte: Engerman e Sokoloff, "Differential Paths of Growth...", p. 267.

Tabela 15.4
Importação de escravos africanos nas economias americanas, 1811-1870
(em 1.000 e em %)

País/Região	Número	Participação
América do Norte	51	2,7
Caribe francês	96	5,0
Colônias espanholas	606	32,0
Brasil	1.145	60,3
Média anual	32	
Total geral	1.898	100

Fonte: P. D. Curtin, *The Atlantic Slave Trade* (1969), in Paul Bairoch, *Victoires et Déboires*, II, p. 691.

Tabela 15.5
Evolução das entradas de navios negreiros no Rio de Janeiro, 1796-1830

Período	Entradas	Média anual	Índice
1796-1808	278	21	100
1809-1825	758	47	224
1826-1830	470	94	448

Fonte: Manolo Florentino, *Em costas negras*, p. 47.

Quadro 15.6
Tráfico de escravos: instrumentos diplomáticos e legais, 1810-1850

Data	Descrição
1810 (19.02)	Pelo Tratado de aliança e amizade com a Grã-Bretanha, os portugueses se comprometem a, num certo prazo, não transportar mais negros para o Brasil; tem início o contrabando, com a duplicação do preço das peças (negros importados) com a conivência das autoridades.
1812 (30.03)	Despacho do governo britânico ao português, entregue por lorde Strangford ao Conde das Galveias, estabelece as condições sob as quais deveria ser feito doravante o tráfico africano: circunscrever ao máximo sua área na África, limitando-o aos estabelecimentos e feitorias portugueses; ainda que os vassalos do rei português pudessem entregar-se ao tráfico para o Brasil e outras colônias, eles não o poderiam fazer por conta de qualquer outra nação; embarcações de outras nações não poderia abusar da bandeira portuguesa, o que passava a justificar o direito de inspeção.
1814 (30.05)	Tratado geral de Paris, no qual, entre outros pontos, o rei francês declara unir seus esforços ao da Grã-Bretanha para "fazerem pronunciar no Congresso de Viena, por todas as potências cristãs, a abolição do tráfico".
1815 (21.01)	Portugal e Inglaterra assinam tratado, no Congresso de Viena, comprometendo a segunda a pagar 300 mil libras a título de indenização os navios estrangeiros aprisionados pelos cruzados britânicos antes de 1.06.1814.
1815 (22.01)	Tratado entre os governos da Inglaterra e de Portugal, assumindo este último o compromisso de renunciar ao tráfico ao norte do equador.
1815 (8.02)	Portugal junta-se à Grã-Bretanha, França, Espanha, Suécia, Áustria, Prússia e Rússia numa "Declaração de Oito Potências", segundo a qual o tráfico de escravos era "repugnante aos princípios da humanidade e da moral universal", reconhecendo ainda todas as nações possuidoras de colônias "o dever e a necessidade" de o abolirem o mais depressa possível; concordava-se porém que o "período da cessação universal deve ser objeto de negociações entre os estados interessados".

continua

Data	Descrição
1817 (28.07)	Convenção adicional ao Tratado de 1815 entre Portugal e Grã-Bretanha para a abolição do tráfico de escravos em todos os lugares da Costa da África ao norte do Equador, destinada à repressão do comércio ilícito de escravos africanos, assinada em Londres; ratificada pela Grã-Bretanha em 18 de agosto e por Portugal em 8 de novembro; reconhecido o direito de "visita e busca" nas embarcações suspeitas e criadas as "comissões mistas" em Serra Leoa e no Rio de Janeiro.
1818 (26.01)	Alvará declarando libertos os escravos encontrados a bordo do navio que se entregasse ilicitamente a resgate e compra de negros da África, ao norte do equador, e degredando seus capitães e pilotos por cinco anos para o Moçambique.
1823	José Bonifácio elabora uma representação a ser apresentada à Assembleia--Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil, dissolvida nesse mesmo ano, prevendo a abolição progressiva da escravidão.
1823 (15.02)	Convenção adicional entre Portugal e Inglaterra declara que a simples presença de indícios bastaria para acreditar que uma embarcação fosse empregue no tráfico.
1824 (25.03)	Promulgação da Constituição Política do Império do Brasil, que aboliu os açoites, a tortura, a marca a ferro quente e todas as penas cruéis, mesmo aos escravos.
1824 (3.07)	Presidente de Pernambuco (Confederação do Equador) divulga edital abolindo o tráfico de escravos.
1825 (29.08)	Tratado de reconhecimento da independência entre Brasil e Portugal, contendo uma cláusula pela qual o Brasil se comprometia em regulamentar e abolir ulteriormente o comércio das escravaturas nas costas da África.
1826 (19.05)	Projeto de José Clemente Pereira propunha à Câmara abolir o tráfico em 31.12.1840.
1826 (23.11)	Convenção entre Brasil e Grã-Bretanha, declarando que ficaria proibido aos brasileiros o tráfico nas costas da África três anos depois de ratificada; a continuação desse comércio seria tratada como pirataria; ratificações trocadas em Londres em 13.03.1827, de sorte que a partir de 1830 o tráfico deixou de ser no Brasil atividade lícita; o nacionalismo escravocrata levantou--se contra d. Pedro I por causa da Convenção.

continua

Data	Descrição
1830 (18.05)	Projeto do Deputado Antonio Ferreira Franca pretendia acabar com a escravidão em 50 anos, ou seja, em 1880, começando cada proprietário a libertar, em 1831, um cinquentavo de seus escravos.
1831 (7.11)	Lei regencial declarava livres todos os escravos que entrassem no território ou portos do Brasil, vindo de país estrangeiro, tornava ilegal o tráfico de escravos para o Brasil, impunha penas aos infratores e obrigava-os a reexportar os indivíduos entrados.
1835 (10.06)	Lei nº 4 (Estatuto Penal do Escravo), cujo art. 1º mandava aplicar pena de morte aos "escravos que matarem, ferirem gravemente ou fizerem qualquer ofensa física a seu senhor, à sua mulher... ao feitor...".
1837 (30.06)	Projeto do Marquês de Barbacena no Senado dispondo sobre a proibição da importação de escravos e pretos livres no Brasil; continuou em discussão por largo tempo.
1839 (18.05)	Lorde Palmerston, ministro dos estrangeiros, força Portugal, por Nota, a assinar convenção bilateral contra o tráfico, sob pena de ação unilateral.
1839 (24.08)	Bill Palmerston autoriza oficiais britânicos a vistoriar e apresar negreiros portugueses encontrados ao largo de portos e em águas da África.
1839 (3.12)	Bula *In Supremo*, do papa Gregório XVIII, execra a tirania do escravismo e admoesta os fiéis para que se abstivessem do desumano tráfico de negros.
1844 (11.01)	Nota do ministro José Soares de Souza enumerava violências dos ingleses e violação do acordo de 1826.
1845 (25.06)	Protesto do encarregado de negócios brasileiro em Londres contra a aprovação do Bill Aberdeen no parlamento britânico.
1845 (8.08)	Sancionado o Bill Aberdeen, sujeitando os navios brasileiros que fizessem tráfico ao Alto Tribunal do Almirantado.
1845 (22.10)	Nota do ministro Limpo de Abreu, dirigida ao ministro britânico no Rio de Janeiro, protestando contra a legislação adotada.
1850 (22.03)	Projeto do Dep. Pedro Pereira da Silva Guimarães, prevendo liberdade dos nascituros e alforria dos escravos mediante pagamento de seu custo.

continua

conclusão

Data	Descrição
1850 (29.06)	Nave *Cormorant*, apoiado no Bill Aberdeen, persegue o brigue negreiro *Astro* em águas de Paranaguá.
1850 (4.09)	Promulgação da lei Eusébio de Queirós, ministro da justiça, estabelecendo medidas de repressão do tráfico de africanos e penas contra os contrabandistas.

Fontes: J. M. Cardoso de Oliveira, *Actos Diplomáticos do Brasil*; Rubens Ferreira de Mello, *Textos de Direito Internacional e de História Diplomática de 1815 a 1949*; Alaor Scisínio, *Dicionário da Escravidão*.

Capítulo XVI
A diplomacia da colonização e os obstáculos à imigração

Escravidão e indústria são termos que se excluíram sempre, como escravidão e colonização. O espírito da primeira, espalhando-se por um país, mata cada uma das faculdades humanas, de que provém a indústria: a iniciativa, a invenção, a energia individual; e cada um dos elementos de que ela precisa: a associação de capitais, a abundância de trabalho, a educação técnica dos operários, a confiança no futuro. [Joaquim Nabuco, *O abolicionismo* (1884)]

[...] tentei provar que a colonização feita por meio de escravos era responsável por todas as dificuldades do Brasil e indicava como único remédio possível a colonização pelos homens livres da Europa. [Louis Couty, *Le Brésil en 1884* (1884)]

As afirmações paralelas e concordantes a respeito da incompatibilidade total entre a escravidão, de um lado, e a indústria e a colonização, de outro, feitas pelo eminente abolicionista brasileiro

e pelo autor francês de *L'esclavage au Brésil*, já tinham sido objeto de precoce constatação efetuada pelo Patriarca da Independência em 1823. Ao dirigir-se sobre essa questão à Assembleia Constituinte, José Bonifácio assim se expressava:

> *Além* [do fato de que "nenhum país necessita de braços estranhos e forçados para ser rico e cultivado"], *a introdução de novos africanos no Brasil não aumenta a nossa população e só serve para obstar a nossa indústria. Para provar a primeira tese bastará ver [que] apesar de entrarem no Brasil perto de 40 mil escravos anualmente, o aumento desta classe é ou nulo ou de mui pouca monta [...]. Para provar a segunda tese [...] basta lembrar que os senhores que possuem escravos vivem, em grandíssima parte, na inércia, pois não se veem precisados pela fome ou pobreza a aperfeiçoar sua indústria, ou melhorar sua lavoura. Demais [...] ainda quando os estrangeiros pobres venham estabelecer-se no país, em pouco tempo deixam de trabalhar na terra com seus próprios braços e, logo que podem ter dois ou três escravos, entregam-se à vadiação e desleixo [...]. As artes não se melhoram: as máquinas que poupam braços, pela abundância extrema de escravos, são desprezadas. Causa raiva, ou riso, ver vinte escravos ocupados em transportar vinte sacos de açúcar, que podiam conduzir uma ou duas carretas bem construídas com dois bois ou duas bestas muares*[422].

Além da compulsão portuguesa pela escravização de africanos "boçais", que remontava à era dos descobrimentos atlânticos, havia também a desconfiança em relação aos estrangeiros e a preocupação com o despovoamento do próprio

422 Ver José Bonifácio de Andrada e Silva, "Representação", Arquivos do Ministério da Justiça (Brasília: ano 41, n. 172, abril-junho 1988, p. 8).

reino. "A legislação portuguesa", diz Rodolfo Garcia, "sempre procurou obstar ou dificultar a emigração, e embaraçar o livre trânsito dos súditos"[423]. Alcançada a independência, entretanto, o Governo Imperial dedica-se a promover a imigração, em especial a atração de profissionais especializados. Desde cedo, a necessidade de competências técnicas se faz sentir, sobretudo naquelas profissões de que mais carecia a jovem nação: mecânicos, artífices, engenheiros, politécnicos em geral.

Os presidentes de província do Império, como relata Gilberto Freire, costumavam corresponder-se diretamente com os diplomatas brasileiros e com os cônsules – tanto os estrangeiros no Brasil como os brasileiros na Europa – para solicitar auxílio nesse particular.

> *Em 1825 o presidente da província de Pernambuco, Francisco de Paula Cavalcanti de Albuquerque, dirigia-se ao encarregado de negócios do Brasil na Holanda pedindo-lhe para contratar um engenheiro hidráulico que viesse ocupar-se do melhoramento do porto do Recife, "não havendo entre nós engenheiros que tenham a precisa idoneidade para se encarregar destes trabalhos". Um ano mais tarde era ao encarregado de negócios do Brasil na França que o mesmo presidente solicitava que se contratasse pessoa idônea para abrir poços artesianos [...] pois [...] não podia "levar a efeito essa disposição benéfica por falta de engenheiros próprios ou de pessoas que entendidas sejam na matéria"[424].*

Mas as preocupações principais estavam obviamente vinculadas ao desenvolvimento da agricultura. Expondo ao Parlamento a necessidade de povoar terras novas, d. Pedro I anuncia que

---

423 Cf. Rodolfo Garcia, *Ensaio sobre a história política e administrativa do Brasil, 1500-1810* (2ª ed. Rio de Janeiro/Brasília: José Olympio/INL, 1975), p. 83.

424 Cf. Gilberto Freire, *Um engenheiro francês no Brasil* (2ª ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1960), p. 291-292.

apelará para trabalhadores brancos, mas não portugueses, uma vez que a escravatura tinha degradado o trabalho manual aos olhos dos luso-brasileiros. Ele funda a colônia de São Leopoldo, no Rio Grande do Sul, e decreto de abril de 1824 mandou abonar subsídios pelo tempo de dois anos aos colonos alemães que estavam se estabelecendo ali, aliás o mesmo subsídio que tinha sido dado aos suíços de Nova Friburgo, vindos para o Rio de Janeiro em 1819[425].

Em 1825, os negócios relativos à colonização são transferidos para a Secretaria dos Negócios do Império a partir da Repartição dos Negócios Estrangeiros, que doravante passa a ocupar-se sobretudo da mobilização de candidatos no exterior[426]. Essa "divisão do trabalho" entre as secretarias de estado do "interior" e do "exterior", para o trato das questões de imigração, persistiria pelo resto do período monárquico, demonstrando, porém, baixo grau de coordenação na promoção efetiva da imigração europeia.

16.1 A escravidão contra a colonização europeia

A diplomacia britânica tenta condicionar o reconhecimento do estado brasileiro à abolição do tráfico de escravos, o que é obtido

425 Cf. *Coleção das leis do Império do Brasil de 1824*, parte 2ª (Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1886), p. 31-32. Ver também Jean Roche, *A colonização alemã e o Rio Grande do Sul*, v. I (Porto Alegre: Globo, 1969), p. 1-2. Como sublinha esse estudioso francês, a iniciativa da imigração de colonos brancos não portugueses "não podia vir senão da Coroa", uma vez que "ia contra a estrutura social e contra a concepção econômica herdadas do período colonial [e] tinha caráter revolucionário"; ibid., p. 93. De fato, os diversos volumes da coleção de leis do Brasil trazem muitos exemplos de "Cartas imperiais" criando cargos de "inspetor de colonização estrangeira" nas províncias, um dos quais seria o futuro visconde de São Leopoldo. O contrato feito com Nicolau Gachet, em 1818, para a introdução de colonos suíços do cantão de Friburgo no Brasil figura em José Gabriel de Lemos Brito, *Pontos de partida para a* História econômica do Brasil (3ª ed. São Paulo: Nacional/INL/MEC, 1980), p. 393-395.

426 Em 1827, a Câmara começava a debater um primeiro projeto de lei sobre a colonização, dando preferência à imigração voluntária e prevendo a doação de terras, a isenção de direitos sobre máquinas importadas e a liberdade de religião; ele distinguia dois tipos de imigrantes: os que se tornariam proprietários e os que viriam "prestar serviços"; levantava também uma questão que alimentará o debate até 1850 e mesmo depois de promulgada uma lei de terras: a venda ou a doação das terras devolutas; cf. Amado Luiz Cervo, *O parlamento brasileiro e as relações exteriores, 1826-1889* (Brasília: Editora da UnB, 1981), p. 136.

por tratado celebrado no Rio de Janeiro em 18 de outubro de 1825, que previa os mesmos instrumentos de controle já estabelecidos no acordo de 1817 e fixava a abolição num prazo de quatro anos. Esse ato, porém, da mesma forma que o Tratado de Amizade, Navegação e Comércio da mesma data, não foi ratificado por nenhuma das partes, o que ensejou o envio de nova missão inglesa dotada de instruções específicas. O Brasil, segundo a visão inglesa, poderia optar pela prorrogação do tratado de 1810, pelo tempo "indicado para a abolição do tráfico de escravos"[427].

Essa seria, segundo Gameiro Pessoa, representante do Brasil em Londres, a melhor solução, pois haveria maiores possibilidades, depois, de se obter acordo mais favorável. Contrariamente, porém, às pretensões da Grã-Bretanha, "o gabinete do Rio de Janeiro e o imperador optaram pela assinatura de novo tratado, preferindo acabar com o tratado de 1810, que o governo tolerava, mas ao qual não se considerava ligado"[428]. A diplomacia imperial ainda tentou sustar o ajuste, mas a pressão inglesa era muito forte. A convenção sobre o tráfico, assinada em 26 de novembro de 1826, considerava, entretanto, subsistentes e obrigatórios para o Brasil, os tratados anteriores entre a Grã-Bretanha e Portugal, isto é, as convenções de 1815 e 1817[429]; ela estabelecia o prazo de três anos para a abolição do tráfico, a contar da sua ratificação – efetuada em março de 1827, ou seja, previa-se a extinção do comércio negreiro em março de 1830 – e o governo brasileiro, tendo o representante

427 Cf. Olga Pantaleão, "Mediação inglesa", em Sérgio Buarque de Holanda (Org.), *História geral da civilização brasileira*, tomo II, O Brasil monárquico, 1º volume, O processo de emancipação (2ª ed. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1965), p. 358.

428 *Ibidem*.

429 Cf. José Manuel Cardoso de Oliveira, *Atos diplomáticos do Brasil, tratados do período colonial e vários documentos desde 1493*, 2 vols. (Rio de Janeiro: Typ. do Jornal do Commercio, 1912); (edição fac-similar. Brasília: Senado Federal, 1997) Coleção Memória Brasileira, p. 104 e 119. Em julho de 1835, segundo ainda informa Cardoso de Oliveira, foram negociados no Rio de Janeiro artigos adicionais a essa convenção de 1826, que permaneceram entretanto sem ratificação.

inglês "firmemente recusado", abriu mão da indenização pedida pela perda de rendas alfandegárias[430].

Levada oficialmente a convenção sobre o tráfico a conhecimento da Câmara, esta criticou a diplomacia imperial, embora condenando a escravidão de um ponto de vista ético e justificando economicamente sua existência.

> *Consignando o seu protesto, a Câmara se recusa a deliberar sobre o tratado, cuja validez, entretanto, não discute, face ao Inciso VIII do Artigo 102 da Constituição, que autorizava firmar convênios dessa ordem antes de levados ao conhecimento da Assembleia Geral. Satisfazia-se, assim, a exigência inglesa quanto à matéria, ressalvando-se, ao mesmo tempo, a responsabilidade da Assembleia*[431].

O primeiro gabinete regencial, querendo cumprir o compromisso de decretar a extinção do tráfico no Brasil, chegou a promulgar lei, em novembro de 1831, declarando livres todos os escravos vindos de fora do Império e impondo penas aos importadores[432]; essa lei, porém, "feita para inglês ver", permaneceu letra morta, à falta de meios efetivos para a sua implementação. Uma de suas consequências negativas indiretas, porém, foi subtrair-se ao fisco uma parcela razoável de fontes de arrecadação com o comércio exterior; outra, a de estimular um setor "informal", de fato fora da lei, não sem apresentar uma certa similaridade com atividades de tipo criminoso. Como observa um

---

430 Cf. Olga Pantaleão, "Mediação inglesa", *cit.* p. 358. A recepção dessa convenção na Câmara brasileira foi a pior possível, como relata Amado Cervo em seu ensaio sobre o papel do parlamento nas relações exteriores; cf. Amado Luiz Cervo, *O parlamento brasileiro e as relações exteriores, 1826-1889, cit.*, p. 136-138.

431 Cf. Paula Beiguelman, *Formação política do Brasil* (2ª ed. rev. São Paulo: Pioneira, 1976), p. 46-47.

432 A lei de 7 de novembro de 1831 determinou que todos os escravos que entrassem no território ou em portos do Brasil ficassem livres, que os importadores de escravos incorressem em pena corporal e em multa de 200$ por cabeça de escravo importado, além de pagarem as despesas de reexportação para qualquer parte da África; cf. Raul Adalberto de Campos, *Legislação internacional do Brasil* (Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1929), p. 85.

historiador: "A partir da lei de 1831, o tráfico assume a forma de uma economia subterrânea em escala internacional, da qual certos aspectos não deixam de lembrar as engrenagens do atual tráfico mundial de drogas"[433].

Efetivamente, os primeiros relatórios da Repartição dos Negócios Estrangeiros são abundantes ao tratar dos problemas do tráfico negreiro e das dificuldades em obter-se sua interrupção. Duas razões invocadas aparecem frequentemente nesses documentos: por um lado, o fato de que grande parte dos navios de transporte, zarpando continuamente dos portos brasileiros alegadamente em busca de "cera, óleo e outros artigos de comércio da costa da África", estava coberta por bandeira portuguesa; por outro, a intensa procura dos agricultores por novos escravos, sob pretexto de que sem esses braços a agricultura definharia. Poder-se-ia ter a impressão, segundo afirmava em 1833 o ministro dos Negócios Estrangeiros, "de que o governo indiretamente protege um comércio tão pernicioso, irracional e prejudicial ao país", mas ele mesmo reconhecia que "muitas autoridades subalternas com o encargo imediato de fazer cumprir a lei" cooperavam com os traficantes de escravos, algumas porque compartilhavam "das mesmas opiniões dos plantadores", outras porque "possuindo poucos escrúpulos permitem-se a corrupção"[434].

Nos anos seguintes, mesmo não se logrando estancar o tráfico de escravos, a jovem diplomacia brasileira passa a ocupar-se das comissões mistas criadas pela Convenção de 1826: os relatórios, a partir da regência, abundam em informes de apresamentos de embarcações dedicadas a esse tipo de transporte, falam dos

433 Cf. Olivier Pétré-Grenouilleau, *La traite des noirs*, nº 3248 da Coleção Que sais-je? (Paris: PUF, 1997), p. 96.

434 Cf. Relatório apresentado à Assembleia Geral Legislativa pelo ministro e secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros na Sessão Ordinária de 1833 (Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1833), p. 2-3; os relatórios dos anos seguintes são relativamente similares quanto às razões da persistência do tráfico.

navios sentenciados em virtude do “bárbaro comércio de carne humana” ou lamentam que a falta de “um vogal brasileiro na Corte de Serra Leoa – ‘um clima mui doentio’ – tem impedido o correto julgamento de navios brasileiros apresados pelo britânicos”. Nessa época, a parte brasileira não deixa de apresentar suas reclamações contra a Inglaterra, ficando muitas delas sem resposta: as petições são apresentadas por terem sido apreendidos barcos sem provas de que faziam tráfico, por terem sido queimados alguns brigues encontrados com escravos a bordo ou ainda pelo fato de outros terem sido condenados por tribunais puramente ingleses[435].

Enquanto isso, se passava nas águas do Atlântico, as agitações do período regencial, sobretudo nas províncias do Sul, determinavam a suspensão da colonização estrangeira a partir de 1831. Aliás, o orçamento de 1830 tinha suprimido todos os créditos para a colonização estrangeira, o que condenou qualquer nova tentativa do governo de trazer mais colonos e arriscava aniquilar as colônias já existentes: “Não só a colonização provocara a oposição do parlamento à política imperial, mas fora uma das causas da abdicação do imperador”, pois que, vendo nela uma concessão à política abolicionista pregada pela Inglaterra, os fazendeiros e conservadores não deixavam de manifestar-lhe acirrada oposição[436].

16.2 Obstáculos estruturais à imigração

As condições gerais para a ocupação de terras no Brasil e para a naturalização dos imigrantes já estabelecidos colocavam vários

435 Cf. Relatórios dos anos 1831 a 1838, já citados; o de 1835, por exemplo, esclarece que, dos quatro navios trazidos à Comissão Mista do Rio de Janeiro, dois tinham sido capturados pelas autoridades brasileiras; o de 1838 menciona proposta que “fez o ministro francês de um ajuste para se reprimir o tráfico de africanos”. Em 1839, por sua vez, o ministro dos Negócios Estrangeiros, conselheiro Candido Baptista de Oliveira, redigiu Memorandum propondo aos ingleses algumas bases para um novo ajuste repressivo do tráfico de escravos; cf. José Manuel Cardoso de Oliveira, *Atos diplomáticos*, *cit.*, p. 125.

436 Cf. Jean Roche, *A colonização alemã e o Rio Grande do Sul*, cit., p. 100 e 147.

empecilhos à atração de novos candidatos. Já em 1820, um viajante inglês, Henderson, escrevia a propósito da concentração de terras nas mãos de uns poucos proprietários:

> *É uma grande desgraça para o Brasil estarem extensões enormes de território nas mãos de proprietários que não possuem bastante fortuna, nem mesmo para poderem cultivar a centésima parte delas, e que, não obstante, se agarram tenazmente à sua propriedade na esperança de que, ao contínuo desenvolvimento do país, a mesma se valoriza cada dia mais*[437].

Uma lei de setembro de 1830, "sobre o aluguel de serviços prestados pelos estrangeiros, [que] pretendia favorecer a agricultura nacional, mas estabelecia grande desigualdade entre as obrigações dos trabalhadores e dos proprietários, não era feita para melhorar o estado de espírito dos colonos". A lei sobre a naturalização dos estrangeiros aos quatro anos de residência, de outubro de 1832, condicionava sua obtenção à propriedade de terras ou ao exercício de profissão útil. "Entretanto, como se exigia apresentação de prova de idade, de residência, de propriedade, e, depois, de uma declaração perante o Conselho Municipal, o pagamento, enfim, de uma taxa, as naturalizações foram raras"[438].

A política imigratória do período regencial foi, assim, hesitante e eivada de contradições. O Ato Adicional de 1834 "transferiu

437 *Apud* Heinrich Handelmann, *História do Brasil*, tomo 2 (4ª ed. Belo Horizonte/São Paulo: Itatiaia/ Edusp, 1982), p. 347-348; Handelmann calculava que "devem existir em todo o império uns 160 mil donos de terras, ou segundo outra avaliação, apenas 40 mil. Cada uma das propriedades é, portanto, de imensa extensão; o possuidor jamais está em condições de tornar a mesma toda ela produtiva; ele contenta-se a cada momento em cultivar somente um recanto do solo, por sistema de cultura exaustiva. Não obstante, nunca lhe passa pela mente abrir mão de qualquer parte do seu inútil e deserto território, vender qualquer parcela para posse livre ou parceria; é para ele questão de honra ou de vaidade não mutilar sua fazenda. Assim foi desde o tempo antigo; e a história também nos mostrou como por toda parte se criou, fazendo frente a essa pequena aristocracia rural, a multidão de gente do povo, sem eira nem beira. Assim ficou até recentemente" (isto é, em 1859); cf. *ibid.*, p. 347.

438 *Ibid.*, p. 99-100.

às províncias a competência em matéria de colonização, sem precisar, entretanto, suas atribuições, o que causou dificuldades aos governos provinciais quando o governo central novamente se interessou por essa questão. Além disso, as províncias não possuíam patrimônio próprio e não podiam, portanto, fundar colônias agrícolas"[439]. Ainda assim, o Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros relativo ao ano de 1838 informava, num capítulo relativo à "Emigração de colonos europeus", sobre a autorização do governo para criar agências coloniais em diversos pontos da Europa, "notadamente nos cantões helvéticos e alguns estados da Confederação Germânica".

A iniciativa encontra reflexos em expedientes governamentais, em diversos anos nessa mesma época. Assim, por exemplo, em novembro de 1841, o ministro dos Negócios Estrangeiros Aureliano de Sousa Coutinho, futuro visconde de Sepetiba, pretendendo aumentar a vinda de imigrantes ao Brasil, expede uma circular aos representantes diplomáticos e consulares na Europa, nos seguintes termos:

> *Desejando o Governo Imperial preencher o vácuo que deixa nos trabalhos agrícolas do Brasil a cessação do comércio de escravos, cuja introdução por contrabando ainda tem continuado apesar dos esforços do mesmo governo, e sendo o melhor meio de conseguir-se tão interessante objeto o promover-se na Europa a emigração de colonos úteis para o Império, tenho de recomendar-lhe que procure por publicações adequadas, em que faça conhecer quanto podem lucrar os homens industriosos vindo estabelecer-se neste abençoado país, e pelas formas mais convenientes lhe parecerem, que em lugar de se dirigirem para os Estados Unidos tantos emigrados, se transportem antes para o*

439 *Ibid.*, p. 100.

> *Brasil [...] podendo V. convidar mesmo e insinuando aos cidadãos industriosos desse país a emigrarem para o Brasil, onde acharão todas as vantagens e segura proteção da parte do Governo Imperial*[440].

O Governo Imperial continuava, portanto, a política de atração de imigrantes europeus, sobretudo alemães, para o Brasil, mesmo se para isso argumentos por vezes falaciosos fossem eventualmente empregados por agentes consulares para seduzir o maior número possível de candidatos a buscar na nova terra de adoção "um futuro melhor do que aquele lhes promete sua pátria". Uma troca de notas diplomáticas ocorreu, em 1846, entre o ministro prussiano das relações exteriores, barão de Canitz, e o marquês de Abrantes, que tinha sido enviado pelo governo para uma série de gestões diplomáticas na Europa, a propósito dessa propaganda em torno do "futuro próspero" que lhes aguardaria na "terra de eleição"[441].

Mas a falta de uma lei de terras, a exemplo do que se tinha feito nos Estados Unidos com o Homestead Act[442], dificultava sobremaneira o acesso à propriedade fundiária por um maior número de lavradores, razão pela qual a imigração permaneceu rarefeita. Os outros fatores inibidores eram, obviamente, a

440 Cf. Hélio Viana, *Estudos de história imperial* (São Paulo: Nacional, 1950), p. 87-88.

441 Ver a troca de Notas, de 5 e 20 de julho de 1846, respectivamente nos Apêndices A e B do livro do conde Auguste von der Straten-Ponthoz, *Le Budget du Brésil ou recherches sur les ressources de cet Empire dans leurs rapports avec les intérêts européens du commerce et de l'émigration*. 3º vol. (Bruxelas: Muquardt, 1854), p. 251-261.

442 O Homestead Act, adotado pelo Congresso em 1862, durante a secessão do Sul dos Estados Unidos, foi o resultado de um longo processo de atribuição de terras a novos ocupantes, inicialmente sob a forma de venda de terras devolutas – inclusive para redução da dívida pública – que resultou contudo em vendas de grandes porções aos especuladores. A lei permitia a doação de 160 acres (65 hectares) a toda pessoa determinada a ocupar e cultivar a terra por um período de cinco anos, mas seus resultados não foram tão satisfatórios como proclama a literatura a respeito. Cf., por exemplo, Douglass C. North, *Growth and Welfare in the American Past*: a New Economic History (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1966), que faz uma avaliação circunspecta a respeito dos resultados efetivos do Homestead Act.

continuidade do regime do tráfico e a da própria escravidão, a despeito das ameaças que, a partir dos intensos debates mantidos na Assembleia Geral, na primeira metade dos anos 1840, pesavam sobre o futuro dessas instituições. Como a maior parte do tráfico se fazia sob navios de bandeira portuguesa, a partir de 1838, os ingleses, unilateralmente, "passaram a tratar como piratas todos os barcos portugueses empenhados no comércio escravista". A medida, tomada em reação à recusa de Portugal de estender o tratado bilateral de 1817, materializou-se em 1839 no Palmerston's Act do parlamento, autorizando a marinha britânica a dar busca em qualquer navio português em alto-mar[443]. Em 1842, Portugal concordou em pôr fora da lei o tráfico de negros[444].

No caso do Brasil, o processo de extinção do tráfico demoraria alguns anos mais, ocupando sua diplomacia no absorvente e irritante trato com os britânicos a propósito de navios apresados, da validade dos artigos adicionais aos tratados de abolição do tráfico, de cruzeiros feitos em águas territoriais ou até em portos brasileiros, de pedidos de indenização por perdas ou do funcionamento das comissões mistas no Rio de Janeiro e em Serra Leoa[445]. A partir dos anos 1840, as intervenções em alto-mar se fizeram em ritmo crescente, como atestam os inúmeros anexos aos relatórios desses anos, com a relação de navios, brasileiros e estrangeiros, arrestados e destruídos pelas patrulhas navais inglesas.

Os principais problemas para o aumento da imigração estrangeira já tinham sido muito bem identificados por vários

443 Cf. David Eltis, *Economic Growth and the Ending of the Transatlantic Slave Trade* (Nova York: Oxford University Press, 1987), p. 89.

444 Ver Richard Graham, "Brasil-Inglaterra, 1831-1889", em Sérgio Buarque de Holanda (Org.), *História geral da civilização brasileira*, tomo II, 4º volume, *Declínio e queda do Império* (2ª ed. São Paulo: Difel, 1974), p. 142.

445 Como indica Eltis, mais de 80% dos casos eram conduzidos pelos britânicos na localidade africana, o que trazia inúmeras inconveniências ao único agente consular brasileiro na África, baseado na Libéria.

cônsules estrangeiros, como repercutido em 1859 no livro do historiador alemão Handelmann:

> *[...] a salvação do Brasil repousa na imigração unicamente espontânea de agricultores livres europeus, e são suas condições essenciais a extinção do tráfico de escravos africanos e o estabelecimento de sólido sistema de distribuição das terras a colonizar, juntamente com a generalização do imposto territorial e as devidas garantias legais*[446].

Esse conjunto de fatores explica por que, de fato, o número de imigrantes entrados no Brasil, na primeira metade do século, tenha se situado, mesmo com os "atrativos" do sistema de colonização, em níveis bastante baixos, no confronto, por exemplo, com os fluxos moderadamente maiores observados na fase posterior à abolição do tráfico, contemporaneamente aliás à introdução dos contratos de parceria nas fazendas de café[447]. A Tabela 16.1 ilustra a evolução do fluxo imigratório, aliás bastante modesto, no período 1820-1859, ao passo que a Tabela 16.2 evidencia como permanecia alto o número de escravos no conjunto da população brasileira, a despeito de sua importância relativamente menor em relação ao início do século. A cessação do tráfico em 1850 e o aumento progressivo da imigração tenderiam a fazer diminuir a proporção de negros no conjunto da população, ao mesmo tempo que crescia o número dos que eram classificados como mestiços, como se pode constatar na Tabela 16.3.

---

446 Cf. Heinrich Handelmann, *História do Brasil*, *cit.*, p. 26.

447 Cf. Mircea Buescu e Vicente Tapajós, *História do desenvolvimento econômico do Brasil* (Rio de Janeiro: A Casa do Livro, 1969), p. 71-72.

Tabela 16.1
Imigrantes desembarcados no Brasil, 1820-1859

Período	Imigrantes
1820 - 1829	9.105
1830 - 1839	2.569
1840 - 1849	4.992
1850 - 1859	108.045

Fonte: Buescu e Tapajós, *História do Desenvolvimento Econômico do Brasil*, p. 72.

Tabela 16.2
População livre e escrava, 1819 e 1872

Ano	População Livre	% sobre o total	População escrava	% sobre o total	População total
1819	2.488.743	69,2	1.107.389	30,8	3.596.132
1872	8.565.181	84,7	1.546.880	15,3	10.112.061

Fonte: M. L. Marcílio, "Crescimento Histórico da População...", p. 14 e 18.

Tabela 16.3
Repartição étnica da população, 1818-1890 (%)

Etnia	1818	1835	1872	1890
Brancos	30	24,3	38,1	43,9
Negros	55	57,0	19,6	14,6
Mestiços	15	18,2	42,1	41,4

Fonte: Delgado de Carvalho, *Organização social e política brasileira*, p. 30.

Capítulo XVII
A diplomacia da escravidão e o contencioso com a Grã-Bretanha

De 1831 até 1850 o governo brasileiro achou-se com efeito empenhado com o inglês numa luta diplomática do mais triste caráter para nós, por não podermos executar os nossos tratados e as nossas leis. Em vez de patrioticamente entender-se com a Inglaterra, como nesse tempo haviam feito quase todas as potências da Europa e da América para a completa destruição da pirataria que infestava os seus portos e costas; em vez de aceitar, agradecido, o concurso do estrangeiro para resgatar a sua própria bandeira do poder dos piratas, o governo deixou-se aterrar e reduzir à impotência por estes. [...] A questão nunca deveria ter sido colocada entre o Brasil e a Inglaterra, mas entre o Brasil, com a Inglaterra, de um lado, e o Tráfico do outro. [Joaquim Nabuco, *O abolicionismo* (1884)]

O contencioso com a Grã-Bretanha não se resumia apenas, como colocado idealisticamente por Joaquim Nabuco, a uma "luta diplomática do mais triste caráter". A resistência das elites e a relutância do governo em fazer cessar o tráfico do lado brasileiro se devia, obviamente, à magnitude dos interesses econômicos em jogo, não apenas os da grande lavoura, mas igualmente os daqueles comerciantes engajados no intercâmbio legal e ilegal com as costas africanas. Tratava-se, mais apropriadamente, de um conflito comercial e econômico do mais concreto caráter. De fato, paralelamente ou como subproduto do tráfico, um fluxo regular de produtos naturais e de artigos processados de ambos os continentes se tinha estabelecido, desde antes da independência, entre o Brasil e a África. Foi esse comércio direto, que escapava aos circuitos frequentados pelas casas comerciais europeias, que começou a ser colocado em risco, e de fato veio a ser extinto, pela ação dos navios britânicos engajados no combate ao tráfico.

As motivações britânicas, oficiais e privadas, estavam longe de ser tão somente humanitárias. Para Costa e Silva, por exemplo, a pretexto de

> *[...] fazer cessar um comércio ignominioso, a Grã-Bretanha tentava assumir o controle do Atlântico ao sul do trópico de Câncer. E só não cumpriu inteiramente esse objetivo porque entraram novos parceiros, sobretudo a França, no mesmo jogo. Mudara, pouco a pouco, a Europa, de uma política de empórios na África, para uma política de colônias. De feitoria ao império. Do comércio à fixação. A Grã-Bretanha, a França e, mais tarde, outras potências europeias buscavam assegurar a divisão do continente africano em zonas de monopólio comercial [...]. Para assumir o pleno domínio do comércio exterior da África, os ingleses e franceses tinham de constranger, reduzir e abafar a presença mercantil brasileira*

> *no outro lado do oceano. O tráfico negreiro era, pois, apenas um aspecto de uma política mais ampla, contra a qual se ergueu, enquanto teve forças, a resistência brasileira*[448].

Essa resistência se exerceu, sobretudo, por meio da força do direito, quando a Grã-Bretanha recorreu seguidamente ao direito da força. A maior parte das disposições do tratado anglo-brasileiro de 1826 era de duração indefinida, mas os artigos tratando das buscas recíprocas e das comissões mistas remetiam à convenção luso-britânica de 1817, que tinha um prazo de 28 anos. Em consequência, em 1844, ao mesmo tempo em que o Brasil – numa tomada de posição que tem muito a ver com as pressões na área do tráfico[449] – conseguia finalmente libertar-se dos efeitos desfavoráveis do tratado de comércio, têm início as tratativas com o ministro britânico no Rio de Janeiro em torno de um novo projeto de convenção contra o tráfico negreiro[450]. Nessa mesma conjuntura, a Secretaria de Estado passou Nota à Legação britânica, em novembro de 1844, declarando abolido, junto com outras disposições do tratado de 1827, o cargo de juiz conservador, símbolo secular das relações privilegiadas que a Inglaterra mantinha com Portugal desde o reino de d. Afonso V, o Africano, no século XV[451]. Em março e julho de 1845, o Governo

448 Cf. Alberto da Costa e Silva, "As relações entre o Brasil e a África Negra, de 1822 à primeira guerra mundial", em *O vício da África e outros vícios* (Lisboa: Edições João Sá da Costa, 1989), p. 42-43.

449 Cf. Alan K. Manchester, *British Preëminence in Brazil, its Rise and Decline*: a Study in European Expansion (Nova York: Octagon Books, 1972), p. 159. Como diz um conhecido historiador, a questão do tráfico interferiu de tal forma "nas relações entre os dois países entre 1827 e 1842 que ela frustrou todos os esforços da Inglaterra em renovar o tratado comercial que ela tinha negociado como preço pelo reconhecimento da independência brasileira".

450 José Manuel Cardoso de Oliveira, *Atos diplomáticos do Brasil, tratados do período colonial e vários documentos desde 1493*, 2 vols. (Rio de Janeiro: Typ. do Jornal do Commercio, 1912); (edição fac-símilar. Brasília: Senado Federal, 1997) Coleção Memória Brasileira, p. 134.

451 *Ibid.*, p. 137-138. O primeiro cargo de juiz privativo tinha sido acordado em Carta Régia de 1450 e depois confirmado pelos tratados de 1654 e de 1810; a Constituição do Império tinha abolido o foro privilegiado, mas o tratado anglo-brasileiro de 1827 declarou-o subsistente até que se encontrasse solução satisfatória.

Imperial passa novas Notas à Legação da Grã-Bretanha com vistas à cessação das convenções sobre escravidão de 1817 e de 1826[452].

17.1 Diplomacia unilateral britânica

A relutância do Brasil em renovar as cláusulas do direito de busca e as que tratavam das evidências materiais indiretas de transporte de escravos induziu o governo britânico a reforçar as medidas punitivas. O ministro do Exterior, lorde Aberdeen, fez o parlamento aprovar, em agosto de 1845, uma réplica do Palmerston's Act, apenas que dessa vez dirigido contra os negreiros brasileiros, equiparando-os, portanto, a piratas. As embarcações empregadas no tráfico seriam passíveis de julgamento no Alto Tribunal do Almirantado ou em qualquer tribunal do vice-almirantado dentro dos domínios de Sua Majestade britânica.

O ministro dos Negócios Estrangeiros, Limpo de Abreu, passa Nota, em 22 de outubro, protestando vigorosamente contra o ato do parlamento, "evidentemente abusivo, injusto e atentatório dos direitos de soberania e independência da nação brasileira"[453]. Nessa Nota, o visconde de Abaeté deixa claro os motivos da recusa brasileira em negociar a abolição total do tráfico: "[...] a razão foi porque o Governo Imperial viu-se colocado na alternativa, ou de recusar-se, malgrado seu, a tais negociações ou de subscrever a completa ruína do comércio lícito de seus súditos, que aliás deve zelar e proteger". A Nota, ponderada e séria, representa uma verdadeira aula de direito internacional, e nela também se

452 *Ibid.*, p. 139. As comissões mistas do Rio de Janeiro e de Serra Leoa deviam cessar suas funções em setembro de 1845. Na interpretação brasileira, as forças navais inglesas não mais poderiam perseguir navios brasileiros e levá-los a julgamento; cf. David Eltis, *Economic Growth and the Ending of the Transatlantic Slave Trade* (Nova York: Oxford University Press, 1987), p. 89. A Inglaterra, que tinha aceito, embora com visível antipatia, a caducidade do acordo de comércio, considerava contudo que os arranjos relativos ao tráfico tinham caráter de perpetuidade; cf. Richard Graham, "Brasil-Inglaterra, 1831-1889", em Sérgio Buarque de Holanda (Org.), *História geral da civilização brasileira*, tomo II, 4º volume, Declínio e queda do Império (2ª ed. São Paulo: Difel, 1974), p. 142.

453 *Relatório* de 1846, p. 12 e Documento 3 do Anexo; José Manuel Cardoso de Oliveira, *cit.*, p. 141-142.

procurava fazer uma distinção entre tráfico de escravos e pirataria: "O tráfico não ameaça o comércio marítimo de todos os povos como a pirataria"[454].

De fato, como argumenta ainda Costa e Silva,

> *Se era impotente para destruir o tráfico negreiro, a ação inglesa causava os maiores prejuízos ao comércio e à marinha mercante do Brasil. Ao partir do princípio de que toda embarcação brasileira era suspeita de contrabando de escravos, os britânicos de tal forma as perseguiram e agrediram, que desestimularam os armadores do Brasil, fazendo com que a quase totalidade do comércio do país para a Europa e as Américas se processasse sob outras bandeiras, entre as quais se sobressaía a da Inglaterra*[455].

Na segunda metade dos anos 1840, o volume do tráfico aumenta ainda mais, em razão da expansão das culturas de exportação, sobretudo o café, mas também o açúcar e o algodão[456]. A própria Grã-Bretanha contribuiu direta e indiretamente para a expansão da demanda por produtos brasileiros, como informa Robert Conrad. Não apenas como resultado do crescimento natural

---

454 O protesto foi entregue ao enviado extraordinário e ministro plenipotenciário inglês no Rio de Janeiro e chegou às mãos do governo britânico em dezembro de 1845, mas nunca teve resposta. A nota, segundo informa Scisínio, foi depois transcrita por Henry Wheaton numa edição ulterior de seu clássico *Histoire des progrès du droit des gens en Europe* e traduzida em vários idiomas. Cf. Alaôr Eduardo Scisínio, *Dicionário da escravidão* (Rio de Janeiro: Leo Christiano, 1997), verbete "Bill Aberdeen", p. 66-67.

455 Cf. Alberto da Costa e Silva, "As relações entre o Brasil e a África Negra, de 1822 à Primeira Guerra Mundial", *cit.*, p. 45.

456 Como informa um historiador do problema da escravidão com base em dados de pesquisadores brasileiros, se as exportações de café representaram aproximadamente 85 mil toneladas por ano entre 1841 e 1845, nos cinco anos seguintes elas passam a uma média anual de 120 mil t; o açúcar também sobe de um volume anual de 88 mil t para 128 mil t nos mesmos períodos; cf. Robert Edgar Conrad, *Tumbeiros, o tráfico escravista para o Brasil* (São Paulo: Brasiliense, 1985), p. 132, que cita Afonso de E. Taunay, *Pequena história do café no Brasil*, 1727-1937 (Rio de Janeiro: s/ed., 1941), p. 547, e Peter L. Eisenberg, *The Sugar Industry in Pernambuco*, 1840-1910: Modernization without Change (Berkeley: University of California Press, 1974), p. 9.

de suas indústrias – inclusive a de "panos grossos" utilizados no tráfico –, mas também como resposta aos interesses comerciais ligados a seu comércio de importação e exportação, cujos representantes no parlamento desejavam estimular a demanda externa por manufaturas inglesas: em 1846 era aprovado o Sugar Duties Act, que permitia a entrada de açúcar produzido por mão de obra escrava no mercado britânico e previa a eliminação gradual das tarifas de importação sobre açúcar não britânico[457].

Os protestos diplomáticos brasileiros a propósito dos arbítrios cometidos pela Royal Navy tornam-se uma constante nos relatórios de finais dos anos 1840, encontrando, porém, ouvidos moucos no Foreign Office. Em abril de 1850, Palmerston chega mesmo a afirmar que o Aberdeen Act permitindo a captura de navios brasileiros "não conhece restrições quanto aos limites nos quais a busca, a detenção e a captura dos traficantes de escravos [...] devem ocorrer e portanto essas ações podem ser conduzidas em qualquer parte nas águas brasileiras assim como em alto-mar"[458]. É verdade que, como não deixou de sublinhar Joaquim Nabuco, a Inglaterra fez com uma nação fraca o que não faria contra uma nação forte[459].

A despeito da repressão ainda mais severa que passou a se abater sobre os navios brasileiros (e alguns estrangeiros)

457 Cf. Robert Edgar Conrad, *Tumbeiros, o tráfico escravista para o Brasil*, *cit.*, p. 133, que menciona a ação lobista de uma "Brazilian Association of Liverpool".

458 Memo de Palmerston de 12.4.1850, apud David Eltis, *Economic Growth and the Ending of the Transatlantic Slave Trade*, *cit.*, p. 213-214.

459 Com efeito, como indicou o grande abolicionista, "Uma das últimas carregações de escravos para o Brasil [...] foi levada à sombra da bandeira dos Estados Unidos. Quando os cruzadores ingleses encontravam um navio negreiro que içava o pavilhão das estrelas deixavam-no passar. A atitude do parlamento inglês votando a lei que deu jurisdição aos seus tribunais sobre navios e súditos brasileiros, empregados no tráfico, apreendidos ainda mesmo em águas territoriais do Brasil, teria sido altamente gloriosa para ele se essa lei fizesse parte de um sistema de medidas iguais contra todas as bandeiras usurpadas pelos agentes daquela pirataria"; cf. Joaquim Nabuco, *O abolicionismo*: conferências e discursos abolicionistas (São Paulo: Instituto Progresso Editorial, 1949), p. 81.

demandando a África[460], aumentou significativamente a importação de escravos. A razão estava evidentemente nos altos lucros que o tráfico permitia, como não deixou de reconhecer um comandante da esquadra inglesa na África ocidental[461]. Como havia ocorrido no período imediatamente anterior à prevista supressão do tráfico em 1830, a média anual de desembarques nos anos em que vigeu o Bill Aberdeen sofre nítida inflexão para o alto, com cerca de 51,5 mil escravos introduzidos por ano entre 1846 e 1850[462]. A resposta britânica, a partir de junho desse último ano, foi a intensificação da caça aos navios engajados direta e indiretamente no tráfico, com sua destruição ou aprisionamento até mesmo em portos e rios brasileiros. Os dados disponíveis sobre o número de escravos africanos importados nos diversos portos brasileiros nos períodos imediatamente anterior e posterior ao Bill Aberdeen, bem como na fase que seguiu à decisão do governo de declarar extinto o tráfico são apresentados nas Tabelas 17.1 e 17.2. Apenas a título de comparação, embora em bases não homogêneas, a Tabela 17.3 consigna as estimativas sobre o número de escravos africanos

460 Cf. David Eltis, *Economic Growth and the Ending of the Transatlantic Slave Trade* , *cit.*, p. 94. Segundo Eltis, no auge do esforço britânico contra o tráfico escravo, na segunda metade dos anos 1840, ou seja, em plena época do Bill Aberdeen, cerca de 15% dos navios de guerra em comissão e perto de 10% das forças navais totais da Grã-Bretanha estavam engajados na tarefa de interromper o fluxo de trabalho forçado para as Américas.

461 Sir Charles Hotham, abril 1849, *apud* Joaquim Nabuco, *cit.*, p. 84. “Sendo £ 6 o custo do escravo na África, e calculando sobre a base de que um sobre três venha a ser capturado, o custo de transportar os dois outros seria £ 9 por pessoa, £ 18, às quais se devem acrescentar £ 9 da perda do que foi capturado, perfazendo no Brasil o custo total de £ 27 por dois escravos transportados ou £ 13 por cabeça. Se o preço do escravo ao desembarque é de £ 60 haverá lucro, não obstante a apreensão de um terço e incluindo o custo dos dois navios que transportam os dois terços, de £ 46 por cabeça.”

462 Cf. Klein, “Tráfico de escravos”, em IBGE, *Estatísticas históricas, Séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1985. Séries estatísticas retrospectivas*, v. 3 (Rio de Janeiro: IBGE, 1987), p. 58. O Relatório relativo ao ano de 1852 apresenta por sua vez dados retirados de documento do Foreign Office apresentado à Câmara dos Comuns dando conta da importação seguinte de africanos no Brasil: 1846: 50.324; 1847: 56.172; 1848: 60 mil; 1849: 54 mil; 1850: 23 mil; 1851: 3.287. Cf. Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros apresentado à Assembleia Geral Legislativa na quarta sessão da oitava legislatura pelo respectivo ministro e secretário de Estado Paulino José Soares de Souza (Rio de Janeiro: Typographia Universal de Laemmert, 1852), p. xiii.

desembarcados no porto do Rio de Janeiro entre a vinda da família real e o fim legal do tráfico, em 1830[463].

17.2 Implementando a "cláusula social"...

Os custos financeiros, políticos e diplomáticos do tráfico estavam se tornando muito altos para o Brasil, mormente numa conjuntura de conflitos no Prata, em função dos quais o Governo Imperial esperava obter suporte financeiro junto à praça londrina[464]. A historiografia conservadora brasileira dá ênfase à decisão propriamente nacional de suprimir o tráfico, de acordo com as "ideias vigentes" entre os estadistas do Império como se compraz em sublinhar Hélio Viana. Um especialista estrangeiro enfoca, porém, o fator decisivo no encaminhamento do problema:

> *No Brasil, onde o tráfico alimenta uma economia subterrânea de escala internacional, foi preciso esperar a intervenção da Royal Navy (1849) afundando negreiros nos portos da Bahia e do Rio – o que para outros Estados teria podido constituir*

463 Cf. Manolo Florentino, *Em costas negras*: uma história do tráfico de escravos entre a África e o Rio de Janeiro, séculos XVIII e XIX (São Paulo: Companhia das Letras, 1997), p. 64. Manolo Florentino cita dados de Klein, segundo o qual o Rio de Janeiro teria absorvido, no decorrer do século XVIII, metade das importações brasileiras de escravos. Ele mesmo calcula, com base em levantamentos relativamente exaustivos e comparativamente aos dados estimados por Eltis para os portos do Nordeste e para Salvador, que, no intervalo entre 1811-1820, as importações cariocas eram três vezes maiores do que as daquelas regiões e que, no período de 1821 a 1830, a diferença flutuava entre quatro e cinco vezes. O aumento da diferença se explica pela supressão do tráfico ao norte do equador, uma vez que a Bahia mantinha um intercâmbio regular com a África ocidental, em particular com a baía de Benin, ao passo que o Rio de Janeiro se relacionava mais com a área congo-angolana.

464 Cf. Virgílio Noya Pinto, "Balanço das transformações econômicas no século XIX", em Carlos Guilherme Motta (Org.), *Brasil em perspectiva* (8ª ed. São Paulo: Difel, 1977), p. 137. Um cálculo permite apreciar os interesses em jogo, comparativamente ao volume de capitais tomados em empréstimo nessa época: "Sabendo-se que no decênio de 1842/52 entraram no Brasil aproximadamente 322.328 escravos ladinos e tomando por base o preço de £ 60 por cabeça [...], encontramos a fabulosa cifra de £ 19.578.900, que nos dá razoável ideia do capital circulante neste comércio". Nesse mesmo período entraram no Brasil, sob a forma de empréstimos, 1,6 milhão de libras, ao passo que outras 5.629 mil libras eram remetidas a título de juros e amortização de dívidas existentes (cf. Tabela 7.1).

> *um* casus belli *–, para que fosse votada uma lei draconiana (1850) no modelo da lei francesa de 1831*[465].

Em setembro de 1850, efetivamente, o parlamento aprovava a Lei Eusébio de Queirós, proibindo o comércio de escravos e introduzindo ao mesmo tempo dispositivos eficazes para sua repressão[466]. A Lei Aberdeen, contudo, foi revogada pelo parlamento britânico apenas em 1869, numa conjuntura de conciliação de interesses entre os dois países, depois que a crise montante nas relações bilaterais, agravada pelo caráter arrogante do ministro Christie, tinha conduzido, em princípios da década, à própria ruptura de relações diplomáticas[467].

No intervalo, os desentendimentos entre os dois governos persistiram não apenas em virtude de supostos desembarques ilegais de escravos trazidos por navios atuando na clandestinidade – cada vez mais raros depois de 1855 –, mas também em relação à situação daqueles introduzidos no período em que se equiparou o tráfico à pirataria, considerados pelos ingleses como legalmente livres. Já em abril de 1850, num gesto que acirrou o nacionalismo

465 Cf. Olivier Pétré-Grenouilleau, *La traite des noirs*, nº 3248 da Coleção Que sais-je? (Paris: PUF, 1997), p. 75; cf. Alaôr Eduardo Scisínio, *Dicionário da escravidão*, *cit.*, p. 68. Scisínio também considera que "foi essa violenta lei [o Bill Aberdeen] que conseguiu pôr fim ao tráfico".

466 A Lei 531, de 4 de setembro, estabelecia medidas para a repressão do tráfico de africanos, determinando a apreensão de embarcações, a imputação de crime, equivalente a pirataria, julgado pela Auditoria da Marinha em primeira instância e pelo Conselho de Estado em segunda, estipulando ainda a reexportação dos escravos para os portos de embarque; as medidas foram reguladas em decreto de 14.11.1850; cf. Lydinéa Gasman, *Documentos históricos brasileiros* (Rio de Janeiro: Fename, 1976), p. 131-132; *Coleção das leis do Império do Brasil de 1850* (Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1851), tomo XI, parte I, p. 232-234.

467 Os incidentes com os britânicos a propósito da repressão ao tráfico de escravos não cessaram com a adoção da Lei Eusébio de Queirós, tendo ao contrário recrudescido em 1851, de que é mostra o Relatório desse ano, contendo, em seu Anexo B, nada menos do que 63 páginas reproduzindo as notas, por vezes acerbas, trocadas entre a Legação brasileira em Londres e o Foreign Office e entre o secretário de Estado e o encarregado de Negócios britânico no Rio de Janeiro; cf. Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros apresentado à Assembleia Geral Legislativa na terceira sessão da oitava legislatura pelo respectivo ministro e secretário de Estado Paulino José Soares de Souza (Rio de Janeiro: Typographia Universal de Laemmert, 1851), Anexo B: "Relações entre o Brasil e a Grã-Bretanha", exclusivamente dedicado à questão do tráfico.

dos escravocratas, o encarregado inglês pedia que comissários brasileiros e ingleses pudessem examinar pessoalmente os africanos que a lei de 1831 declarava emancipados. O Governo Imperial, segundo salienta Scisínio,

> *[...] não podia evidentemente permitir essa inspeção, pela simples razão que dera sumiço àqueles negros. Sua resposta, através do ministro do Exterior, foi uma profissão de fé nacionalista. Ao governo brasileiro é que cabia manutenir a liberdade dos africanos apreendidos, e convir na fiscalização por meio de comissários estrangeiros seria abdicar da "independência e dignidade da nação brasileira"*[468].

Ainda no caso da libertação dos emancipados, isto é, todos aqueles encontrados a bordo de navios negreiros interceptados e condenados pelas comissões mistas, a pressão diplomática britânica parece ter sido decisiva, como informa Conrad: "Em resposta às persistentes Notas britânicas, em 28 de dezembro de 1853 o governo brasileiro promulgou um decreto supostamente destinado a promover a emancipação de homens libertos há muito escravizados". Mas, como se exigisse formalmente que os próprios escravos apresentassem petição para sua libertação e acontecendo que milhares deles, servindo em repartições públicas, estivessem excluídos dos benefícios do decreto, a hipocrisia parecia forte demais aos olhos do governo britânico:

> *Quando questionado a respeito dessa omissão pelo ministro britânico no Rio, o ministro do Exterior brasileiro, Antonio Paulino Limpo de Abreu, deu explicações sobre essa decisão. Os homens libertos mantidos pelo governo tinham sido excluídos dos benefícios do decreto, ele explicou, devido ao "perigo ou inconveniência que causaria à ordem pública se*

468 Cf. Alaôr Eduardo Scisínio, *Dicionário da escravidão*, *cit.*, p. 67-68.

> *ficassem soltos entre a população [...] grande número de africanos empregados nos departamentos públicos [...]" [e que] se deixados em liberdade, poderiam ser "reduzidos à escravidão pela fraude ou sedução"*[469].

Tratava-se, segundo Conrad, de uma clara confissão do fracasso quase total do governo brasileiro em dar cumprimento a suas responsabilidades para com esse elemento da população, legalmente emancipado. A despeito de sua relutância oficial em libertar essa categoria de africanos,

> *[...] em 1860, sob contínua pressão britânica, o governo brasileiro tinha começado a conceder liberdade a africanos dos estabelecimentos governamentais, embora procedendo "gradualmente, dando preferência aos mais meritórios, e àqueles que haviam servido por mais tempo" [...]. Declarando ser inconveniente para os emancipados libertos viverem em cidades, o ministro da Justiça ordenou que fosse inserida uma cláusula em todas as cartas de emancipação restringindo suas residências a "certos distritos agrícolas"*[470].

Não esmorecendo a pressão diplomática britânica nesse particular, o governo brasileiro decide finalmente, em setembro de 1864, decretar a libertação total de todos os africanos livres. Mas, como relata ainda Conrad, já em março de 1865, o cônsul britânico no Rio de Janeiro informava ao Foreign Office

> *[...] que os africanos libertos "empregados nos Departamentos Públicos sob os olhos das Supremas Autoridades do Estado"*

469 Cf. Robert Edgar Conrad, *Tumbeiros, o tráfico escravista para o Brasil*, *cit.*, p. 182-183, que cita ofício de Limpo de Abreu a Howard (Rio de Janeiro, 15.7.1854), constante dos arquivos do Foreign Office, *Class B, 1854-1855*, p. 145.

470 *Ibid.*, p. 183, com base nos *British Foreign Service Papers* (1861-1862), LII, 654. A tabela 3 do livro de Conrad informa, citando como fonte o *Public Record Office* (FO 84/1244), sobre alguns locais de emprego dos emancipados em março de 1865: um dos maiores empregadores públicos individuais era o Hospício D. Pedro II, seguido pelo Arsenal da Marinha e o do Exército (Arsenal de Guerra); *ibid.*, p. 215.

> *permaneciam em servidão. Estava claro para a mesma autoridade "que a menos que se pressionasse os funcionários encarregados da execução do Decreto [de 24 de setembro de 1864], a maioria desses emancipados e seus descendentes morrerá na escravidão" [...]. Todos os esforços estavam sendo feitos, reportou o ministro do Exterior, José Antonio Saraiva, em 1865, para o cumprimento do decreto de 1864, mas o processo seria lento e "deve depender muito de que os emancipados tomando conhecimento de seu direito reclamem sua liberdade completa e apresentem-se para exigir seus papéis [...]". As condições deficientes da polícia no interior, acrescentou Saraiva, "tornam praticamente impossível detectar e evitar fraudes cometidas pelos que mantêm os emancipados [...]"*[471].

17.3 O contexto internacional do processo abolicionista

Nessa época, as pressões internas e internacionais para a abolição do regime de escravidão se fazem mais presentes, seja em virtude do triste cenário de destruições e de secessão que o problema tinha ocasionado nos Estados Unidos, seja porque a preservação dessa instituição afastava o Brasil do convívio com as nações civilizadas. De fato, a partir da segunda metade do século XIX, em especial depois que a França decretou a abolição total, em 1848, sem indenização, para suas colônias, restaram poucos países, nas Américas, nos quais tal instituto permanecesse legal; mesmo esses, à exceção da Espanha na sua colônia de Cuba, foram desfazendo-se rapidamente desse verdadeiro "cancro social" – como caracterizado em 1823 por José Bonifácio –, como se

471 Ofícios de Hunt para Russell (Rio de Janeiro, 10 e 22 de março de 1865) e de Thornton para Clarendon (Rio de Janeiro, 6 de dezembro de 1865), FO 84/1244, PRO, *apud* Robert Edgar Conrad, *Tumbeiros, o tráfico escravista para o Brasil*, *cit.*, p. 184-185.

pode constatar pelo Quadro 17.5, sobre os progressos da ideia abolicionista nesse período.

Como sintetizado por um historiador:

> *Em 1864, quando Dom Pedro manifestou pela primeira vez sua vontade de encaminhar uma solução para a questão servil, além do Brasil apenas a Espanha mantinha a escravidão em algumas de suas colônias e, mesmo assim, já sofria uma onda de pressões internas no sentido de extingui-la. Este fato, sem dúvida, num momento em que o Império vivia seu ápice e se abria para o exterior como um parceiro da Europa, dava um certo travo de isolamento e de afastamento dos parâmetros reconhecidos pelo mundo civilizado. Sob o impacto das estradas de ferro, da navegação a vapor, do telégrafo e de outras inovações tecnológicas, havia cada vez mais um sentimento de modernidade e civilização, em contraposição ao atraso e barbárie, cuja extensão a todo o planeta a ideologia de um novo colonialismo transformaria, em breve, na missão e no fardo do homem branco*[472].

No período final do regime da escravidão no Brasil, a demanda sempre crescente da agricultura cafeeira em expansão no Centro-Sul por mais braços seria atendida parcialmente pelo tráfico interno de escravos, a partir das províncias do Norte, e, crescentemente, pelo apelo à imigração estrangeira de colonos livres, numa combinação nem sempre bem-sucedida. Enquanto persistiu o instituto da escravidão, com efeito, todas as tentativas de introdução de trabalhadores da Europa ou da China foram mal conduzidas ou redundaram claramente em fracassos empresariais.

No que se refere à transferência interna de trabalhadores escravos, por exemplo, os agentes britânicos continuavam

---

472 Cf. Ricardo Sales, *Nostalgia imperial*: a formação da identidade nacional no Brasil do Segundo Reinado (Rio de Janeiro: Topbooks, 1996), p. 161-162.

seguindo o assunto com interesse, relatando alguns deles que "passageiros escravos constituíam uma cena comum a bordo dos navios costeiros, tanto acompanhando seus proprietários quanto despachados em grupos 'para serem entregues' (e entregar) em algum porto do Sul"[473]. Nas cidades, sobretudo na conjuntura da abolição do tráfico, também se tinha generalizado a utilização da mão de obra escrava, muito embora fossem mais amplas, no contexto urbano, as possibilidades de obtenção de alforria ou de manumissão condicional[474]. A Tabela 17.4 indica o crescimento do elemento livre na população negra do Rio de Janeiro entre 1821 e 1874, mostrando, precisamente, o incremento da proporção de escravos no período mais intenso do tráfico.

Independentemente, porém, de sua utilização urbana ou rural, a questão da servidão em si no Brasil continuava a interessar os grupos abolicionistas e humanitários europeus. Em 1866, por exemplo, a Junta Francesa de Emancipação, encaminha ao imperador d. Pedro II correspondência assinada por membros ilustres da Academia Francesa – Broglie, Guizot, Cochin, entre outros –, na qual se mencionava a liberdade que vinha de ser concedida, após longa e mortífera guerra, a 4 milhões de escravos norte-americanos, para apelar em favor da supressão da escravidão no Brasil:

> *Já abolistes o tráfico, mas essa medida é incompleta: uma palavra, uma vontade de V. M. podem trazer a liberdade de dois milhões de homens [...] o Brasil nunca olhou a servidão como uma instituição divina. Vozes generosas levantam-se todos os anos nas assembleias, na imprensa, no púlpito,*

473 Cf. Robert Edgar Conrad, *Tumbeiros, o tráfico escravista para o Brasil*, *cit.*, p. 193, que cita ofícios do Foreign Office, *Class B, 1867* e a publicação de *Correspondence with British Representatives and Agents Abroad, and Reports from Naval Officers, Relative to the Slave trade* (Londres, 1878), p. 2-3.

474 Cf. Katia M. de Queirós Mattoso, *To Be a Slave in Brazil, 1550-1888* (New Brunswick: Rutgers University Press, 1991), especialmente p. 184-189.

> *para pedir a abolição. O número de escravos é menor que o dos homens livres; e quase um terço já existe nas cidades exercendo ofícios ou servindo de criados, e é fácil elevá-los à condição de assalariados. A emigração dirigir-se-á para as vossas províncias desde que a servidão tiver desaparecido*[475].

Na resposta que o ministro da Justiça preparou em nome do imperador, se afirmou que a emancipação dos escravos,

> *[...] consequência necessária da abolição do tráfico, é somente uma questão de forma e oportunidade. Quando as penosas circunstâncias em que se acha o país [referência à guerra contra o Paraguai] o consentirem, o governo brasileiro considerará como objeto de primeira importância a realização do que o espírito do cristianismo desde há muito reclama do mundo civilizado*[476].

De fato, um projeto de lei sobre a liberdade dos nascituros e a emancipação completa em 1899 chegou a ser enviado para apreciação do Conselho de Estado, mas a opinião dominante foi a de que não havia urgência, naquele momento, para uma solução ao problema, encaminhando-se a questão para depois de concluída a guerra.

Mas a escravidão não deixava de colocar o Brasil em dificuldades internacionais, como na negociação e conclusão de acordos de extradição.

> *Uma dessas ocorreu com a França a propósito da celebração de um tal tratado porque o Brasil fez questão da devolução de escravos prófugos. Em 1868 tratou-se novamente de*

---

475 Em Alaôr Eduardo Scisínio, *Dicionário da escravidão*, *cit.*, verbete "Cronologia", p. 120. O imperador conheceu pessoalmente, quando de suas viagens à Europa, vários desses membros da intelectualidade francesa.

476 Resposta do ministro da Justiça Martim Francisco à carta da Junta de Emancipação francesa, transcrita em Heitor Lyra, *História de Dom Pedro II, fastígio, 1870-1880* (Belo Horizonte/São Paulo: Itatiaia/Edusp, 1977), p. 340-341.

> *fazer um tratado e surgiu outra dificuldade: a França exigia que se lhe garantisse que os escravos cuja extradição fosse pedida seriam tratados como os outros cidadãos brasileiros,*

o que o regime imperial não estava visivelmente disposto a conceder. O visconde do Rio Branco confessava sua relutância em registrar a palavra "escravos" num projeto de tratado: "Demais tenho grande repugnância em escrever essa palavra em documento internacional"[477].

Entre as "vozes generosas" de que falava o manifesto dos franceses estava a de Joaquim Nabuco, cuja campanha abolicionista se faz sobretudo em direção dos senhores de escravos. A "lei do ventre livre", promovida por Rio Branco em 1871, pareceu-lhe uma indevida postergação da questão, motivando uma intensificação de seus esforços emancipacionistas. Em 1880, no Rio de Janeiro, ele inaugura com André Rebouças e vários outros abolicionistas, a Sociedade Brasileira contra a Escravidão, a qual lança manifesto dizendo ser o Brasil "uma grande senzala". Pouco depois, em Paris, o abolicionista Victor Schoelcher, ao ensejo do aniversário da abolição da escravatura nas colônias francesas, discursa no Grande Oriente da França condenando de forma veemente a escravidão no Brasil. Mais adiante é o próprio Victor Hugo que, ao ser informado sobre a libertação em massa de escravos no Ceará, escrevia: "*Une province du Brésil vient de déclarer l'esclavage aboli. C'est là une grande nouvelle*". Como na maior parte dos países europeus, em especial na própria Grã-Bretanha, os argumentos esgrimidos pelos emancipacionistas são sobretudo de ordem moral e humanitária.

No Brasil, igualmente, o debate se colocava essencialmente no plano ético e moral, mas os escravocratas não se cansavam de alertar para as consequências econômicas "catastróficas" que redundariam da libertação do que eles pudicamente chamavam

---

477 Cf. Joaquim Nabuco, *O abolicionismo*, *cit.*, p. 109; sublinhado no original.

de "elemento servil". Apesar de que, em manifesto de agosto de 1883 da Confederação Abolicionista, José do Patrocínio, Aristides Lobo e André Rebouças procurassem mostrar que o regime de trabalho escravo era prejudicial à economia do país, o próprio Joaquim Nabuco considerava que o abolicionismo no Brasil era, "antes de tudo um movimento *político*, para o qual sem dúvida, poderosamente concorre o interesse pelos escravos e a compaixão pela sua sorte, mas que nasce de um pensamento diverso: o de reconstruir o Brasil sobre o trabalho livre e a união das raças na liberdade"[478]. Para os abolicionistas, abolir a escravidão no Brasil significava primordialmente livrá-lo dessa "mancha de Caim", na expressão de Nabuco, desse ultraje e dessa humilhação em face da consciência internacional, em uma palavra, resgatar a dignidade da nação perante a América e o mundo.

Nabuco argumentava juridicamente, sobretudo em termos da ilegalidade da escravidão em face do moderno *droit des gens*, citando Bluntschli, para quem, no seu *Droit international codifié*, o direito internacional "não reconhece a nenhum Estado e a nenhum particular o direito de ter escravos". Ainda segundo o publicista suíço, "o comércio de escravos e os mercados de escravos não são tolerados em parte alguma" e os "estados civilizados têm o direito e o dever de apressar a destruição desses abusos onde quer que os encontrem". Mas ele também procurava avançar argumentos que tocassem no interesse direto dos proprietários e que chamassem a atenção dos estadistas. Assim, após abordar os fundamentos legais do abolicionismo, ele concluía:

> *Queremos acabar com a escravidão por esses motivos seguramente, e mais pelos seguintes:*
>
> *1. Porque a escravidão, assim como arruína economicamente o país, impossibilita o seu progresso material, corrompe-lhe*

478 *Ibid.*, p. 18.

> *o caráter, desmoraliza-lhe os elementos constitutivos, tira--lhe a energia e a resolução, rebaixa a política; habitua-o ao servilismo, impede a imigração, desonra o trabalho manual, retarda a aparição das indústrias, promove a bancarrota, desvia os capitais do seu curso natural, afasta as máquinas, excita o ódio entre classes [...]*
>
> *2. Porque a escravidão é um peso enorme que atrasa o Brasil no seu crescimento em comparação com os outros Estados sul-americanos que a não conhecem [...]*[479]

Nabuco estava provavelmente pensando na Argentina, que nessa época começava seu surto de progresso econômico e social, muito embora a comparação relevante devesse ser feita mais apropriadamente com a grande nação norte-americana, que passava a receber levas enormes de imigrantes europeus, em proporções jamais vistas em qualquer outra experiência histórica de transmigrações humanas voluntárias. Em face da concorrência, a política da força de trabalho promovida pelos estadistas brasileiros deveria operar rapidamente uma passagem da diplomacia da escravidão para a diplomacia da imigração. O capítulo seguinte revelará, contudo, o quão tímida foi essa diplomacia enquanto durou o instituto da escravidão no Brasil, essa "mancha de Caim" de que falava Nabuco, aparentemente inseparável da própria existência do Império.

479 *Ibid.*, p. 100.

Tabela 17.1
Importação de escravos africanos no Brasil, 1840-1856

Período	Nº de escravos
Antes do Bill Aberdeen, de 1840 a 1845	125.242
Entre o Bill e a Lei contra o Tráfico, 1846-1850	243.496
Depois da Lei Eusébio de Queirós, 1851-1856	4.449
Total de escravos importados em 16 anos	373.187
Média anual no período anterior ao Bill Aberdeen	20.873
Média anual no período posterior ao Bill Aberdeen	40.582

Fonte: A partir de Perdigão Malheiros, *A Escravidão no Brasil: ensaio historico-juridico-social*.

Tabela 17.2
Ingresso de escravos em portos do Brasil, 1845-1856

Ano	Nº de escravos
1845	19.453
1846	50.325
1847	56.172
1848	60.000
1849	54.000
1850	23.000
1851	3.278
1852	700
1853	–
1856	512
Média (1845-50)	*43.825*

Fonte: J. Pandiá Calógeras, *Formação Histórica do Brasil*, p. 210-211.

Tabela 17.3
Escravos desembarcados no Rio de Janeiro, 1807-1830

Ano	Nº de escravos	Ano	Nº de escravos
1807	9.689	1819	20.800
1808	9.602	1820	21.140
1809	13.171	1821	20.630
1810	18.677	1822	23.280
1811	22.520	1823	19.640
1812	18.270	1824	24.620
1813	17.280	1825	26.240
1814	15.300	1826	35.540
1815	13.330	1827	28.350
1816	18.140	1828	45.390
1817	17.670	1829	47.280
1818	24.500	1830	30.920
Média (1807-18)	*16.512*	Média (1819-30)	*28.652*

Fonte: Manolo Florentino, *Em costas negras*, p. 51, adaptado.

Tabela 17.4
População negra, escrava e livre, no Rio de Janeiro, 1821-1874

Ano	Total	Escravos	%	Livres	%
1821	86.343	40.376	46,8	45.967	53,2
1838	97.162	37.137	38,2	60.025	61,8
1849	195.174	78.855	40,4	116.319	59,6
1874	273.117	47.084	17,2	226.033	82,8

Fonte: R. Salles, *Nostalgia Imperial*, p. 150.

Quadro 17.5
Progressos do abolicionismo no plano mundial, 1838-1888

Ano	Local	Medida
1838	Grã-Bretanha	Decretação da emancipação total, sem indenização, para as colônias inglesas
1842	Paraguai	Liberdade dos filhos de mãe escrava
1842	Uruguai	Abolição total, sob promessa de indenização futura (não ocorreu)
1847	Dinamarca	Liberdade dos filhos de mãe escrava para as colônias
1848	França	Abolição total, sem indenização, para as colônias francesas
1850	*Brasil*	*Lei Eusébio de Queirós, de abolição do tráfico*
1851	Colômbia	Abolição total, sem indenização
1852	Equador	Abolição total, sem indenização
1853	Argentina	Abolição total, sob promessa de indenização, que não houve

continua

conclusão

Ano	Local	Medida
1854	Venezuela, Peru	Abolição total, sem indenização
1856	Portugal	Abolição total, sem indenização, para as colônias africanas
1865	Estados Unidos	Abolição total, sem indenização, ao final da Guerra de Secessão
1866	*França-Brasil*	*Petição enviada a d. Pedro II, pela* Societé française pour l'abolition de l'esclavage
1870	Paraguai	Abolição total, sem indenização
1870	Espanha	Liberdade para os filhos das mães escravas, nas colônias
1871	*Brasil*	*Lei do Ventre Livre (liberação dos filhos de mães escravas)*
1880	*Brasil*	*Fundada a* Sociedade brasileira contra a escravidão
1885	*Brasil*	*Lei dos Sexagenários*
1888	*Brasil*	*Abolição total da escravidão, sem indenização*

Fonte: N. Werneck Sodré, *Panorama do Segundo Império*, p. 340-341.

Capítulo XVIII
A diplomacia da imigração e a competição estrangeira

A lavoura não se pode restaurar senão pelo efeito simultâneo de dois socorros que não podem ser mais demorados: o da instituição do crédito agrícola e o da aquisição de braços produtores. [Quintino Bocaiúva, *A crise da lavoura* (1868)]

[...] um ministro imbuído de preconceitos nativistas anunciava que era preciso regulamentar ainda mais os contratos de cinco anos tolerados pela lei e, desta forma, fechar as fronteiras do Brasil aos imigrantes que não quisessem se tornar servos temporários. [Louis Couty, *Le Brésil en 1884* (1884)]

As agruras sentidas por Bocaiúva em relação ao desenvolvimento da produção agrícola no país deveriam, segundo o futuro tribuno da República, ser resolvidas por dois tipos de expedientes: a decisão de uma "vasta emissão" sobre a propriedade predial do Império, que assim seria convertida em moeda corrente e repassada à lavoura, e a importação maciça de colonos chineses.

Nem uma nem outra solução, por repugnarem a vastos setores da classe dominante – que sempre recusou a introdução do imposto territorial e que demonstrava sua preferência pela atração de "colonos brancos" –, seriam adotadas de forma consequente pelo restante do período imperial. Mas as dificuldades manifestadas desde os anos 1840 no abastecimento de escravos para as plantações e as perspectivas de expansão crescente da lavoura cafeeira, doravante dominante no cenário agrícola nacional, induzem o governo ao estímulo continuado da imigração estrangeira.

O Relatório que o ministro dos Estrangeiros enviou à Câmara em 1846 já confirmava, em sua parte econômica, tal impressão de urgência:

> *É muito sentida a necessidade que o Brasil tem de uma colonização industriosa e morigerada para que o Governo Imperial deixasse de dar-lhe toda a atenção que ela merece; e bem que repetidas tenham sido as ordens com que pela Repartição dos Negócios Estrangeiros tem o Governo Imperial ocupado dessa matéria as suas Legações na Europa, foi-lhes ainda o ano passado expedida uma circular exigindo determinadas informações para esclarecimentos do governo no empenho de realizar a colonização no Império*[480].

Nos anos 1840, portanto, quando se sente que o recurso ao tráfico escravo estava chegando a seus limites políticos e diplomáticos, começa a ser implementada uma verdadeira "diplomacia da imigração", tendente a atrair colonos europeus com a promessa de concessão de terras. O objetivo real da classe dominante era contudo o de utilizar esses colonos durante certo tempo nos grandes latifúndios monocultores, antes de se lhes

480 Cf. Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros apresentado à Assembleia Geral Legislativa na terceira sessão da sexta legislatura [1846] pelo ministro e secretário de Estado barão de Cairu (Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, reimpressão 1944), p. 14.

conceder liberdade de adquirir suas próprias terras, numa inversão do que se praticou durante a maior parte do século XIX nos Estados Unidos. Tal "política", feita de meias medidas, logo se chocaria, obviamente, com a realidade da forte competição estrangeira por braços verdadeiramente livres, além dos limites estruturais, internos, à organização de um fluxo regular (isto é, por meio de subvenções públicas) de imigrantes europeus de qualidade.

Cogitou-se então de introduzir no Brasil um sistema que tinha sido proposto antes para a colonização da Austrália pelo inglês Wakefield, consistindo na outorga de terras públicas, mas a preços mais altos do que os do mercado, como forma de obrigar os imigrantes a trabalharem durante um certo tempo nas plantações; ulteriormente, os valores arrecadados com a venda de terras seriam empregados em subsidiar a imigração, mantendo-se assim um sistema equilibrado, de fluxos constantes de mão de obra e, ao mesmo tempo, a sobrevivência das plantações. Os conservadores brasileiros procuraram adotar esse sistema justamente para evitar a repetição da experiência dos norte-americanos, considerados uma "classe degenerada", "deleitando-se numa igualdade forçada"[481]. Nessas condições, a diplomacia da imigração tinha poucas chances de sucesso.

18.1 Colonos ou servos de gleba?

O sistema de núcleos coloniais adotado ainda ao tempo de d. João VI e de d. Pedro I não tinha produzido resultados muito animadores: os colonos, instalados em regiões isoladas, longe dos mercados, tendiam a dispersar-se, alguns nas cidades, outros sobrevivendo mediocremente como caboclos nas zonas rurais.

481 As *Letters from Sidney*, de Edward Wakefield, tinham sido publicadas originalmente em 1829; ver Warren Dean, "Latifundia and Land Policy in Nineteenth-Century Brazil", em *The Hispanic American Historical Review*, v. 51, n. 4, novembro 1971, p. 606-625, republicado como "Os latifúndios e a política agrária brasileira no século XIX", em Carlos Manoel Peláez e Mircea Buescu (Orgs.), *A moderna história econômica* (Rio de Janeiro: Apec, 1976), p. 249-250.

Havia, no caso, uma oposição radical entre a visão dos grandes proprietários de plantações, interessados em braços para suas lavouras, e o governo central, desejoso de intensificar a migração de povoamento, possibilitando portanto o acesso à terra.

Os fazendeiros logram obter subvenções do governo para introduzir o método da parceria, adotado pela primeira vez pelo senador Vergueiro, em 1847, na sua fazenda de café de São Paulo, e intensificado depois da cessação do tráfico[482]. De fato, em 1848 figurou pela primeira vez no orçamento uma rubrica específica para a introdução de colonos, despesa antes incluída nas dotações do ministério do Império; a alocação de verbas nessa forma durou até 1860, quando foi criada uma repartição de terras públicas e colonização, anexa inicialmente ao mesmo ministério e depois de sua criação ao da agricultura, comércio e obras públicas[483].

O governo, por outro lado, preocupado basicamente com uma colonização de efeitos civilizadores, continuava a mobilizar seus agentes no exterior para a atração de candidatos à imigração: a política de atração de imigrantes europeus constituiu o objeto central das primeiras "circulares postais" da chancelaria brasileira. O *Relatório* de 1847 era bastante claro quanto à necessidade de se ampliar o sistema de recrutamento e de se encontrarem os meios

482 Foram muitos, contudo, os conflitos havidos entre proprietários e colonos estrangeiros, inclusive uma revolta de proporções mais sérias na fazenda do senador Vergueiro em 1857; governos europeus passaram a proibir ou a desaconselhar a imigração para o Brasil. Ver Emília Viotti da Costa, "O escravo na grande lavoura", em Sérgio Buarque de Holanda, *História geral da civilização brasileira*, tomo II, *O Brasil monárquico*, 3º volume, "Reações e transações" (5ª ed. São Paulo: Difel, 1985), p. 158-160.

483 Cf. Liberato de Castro Carreira, *História financeira e orçamentária do Império do Brasil desde a sua fundação*, 2 vols. (Brasília/Rio de Janeiro: Senado Federal/Fundação Casa de Rui Barbosa, 1980) (ed. original: Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1889), p. 701-702. Afirma ainda esse autor que, tendo em vista o decréscimo da entrada de imigrantes numa certa época, "afinal convenceu-se o governo da inutilidade da colonização estipendiada, limitando-se a favorecê-la com estadia por tempo limitado, facilitando a internação e colocação"; da importante soma sacrificada nesse serviço até 1880, "o país não tirou as vantagens que esperava, não só porque não estabeleceu uma corrente de imigração espontânea, como porque poucas foram as colônias estabelecidas que prosperaram, obrigando-as a emancipações com todos os sacrifícios"; *ibidem*.

internos de atender aos reclamos dos candidatos à concessão de terras. Visava-se sobretudo atrair camponeses alemães, considerados os mais trabalhadores e competentes. Dirigindo-se ao parlamento em maio desse ano, afirmava o ministro barão de Cairu:

> *Há na Alemanha mais um objeto que deve merecer toda a consideração do Governo Imperial: a tendência de sua população para a emigração [...] não podendo tardar que se assente no Império um plano de colonização segundo o desenvolvimento que hoje tem este ramo de ciência econômica e o modo de sua adoção, conforme as circunstâncias especiais do país [...]. O Brasil, pela salubridade de seu clima, sua posição geográfica, riqueza de seu solo, variedade de seus produtos, magnificência de seus portos e rios, regido além disso por instituições as mais liberais, oferece sem dúvida grande incentivo a que a ele se dirija a emigração europeia; mas todos esses dons naturais, a mesma bondade de suas leis garantidoras dos direitos individuais, não tem sido bastantes para acreditar a colonização do Império. O Governo Imperial tem procurado com os meios de seu alcance remediar a falta que se encontra de uma lei que regule a concessão de terras, marque as condições e determine as vantagens que porventura seja possível facultar-se àqueles que, com o fito de melhorarem de sorte, deixam sua pátria, abandonam seus bens e vêm estabelecer-se como colonos no Império. Sem esta lei de importância vital para o país, difícil será haver esperança de que nele se consolide e torne perene tão poderoso e eficaz elemento da prosperidade nacional*[484].

484 Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros apresentado à Assembleia Geral Legislativa na quarta sessão da sexta legislatura [5 de maio de 1847] pelo respectivo ministro e secretário de Estado barão de Cairu (Rio de Janeiro: Typographia Imperial e Constitucional de J. Villeneuve e Comp., 1847), p. 24-25.

De fato, sem uma lei desse tipo era difícil competir com os Estados Unidos. Como escreveu um insigne representante da classe dos proprietários, o marquês de Abrantes, ao retornar da Europa em 1846, vários motivos para isso concorriam: "A indignidade de trabalhar junto a escravos no campo, as febres tropicais e a possibilidade de ruína ou morte numa rebelião. Somente um incentivo, terra barata, poderia compensar condições desfavoráveis"[485]. Mas, na lógica dos dirigentes escravocratas, se o governo se dispusesse a oferecer terra barata, os proprietários perderiam a possibilidade de encontrar uma alternativa à mão de obra escrava.

Em todo caso, a legislação sobre terras reclamada pelo titular das relações exteriores para atrair novos colonos, fazia falta desde a independência, quando tinha sido suprimida a lei das sesmarias, herança manuelina. Como constatou acertadamente um estudioso,

> *[...] a resolução da questão fundiária, que impunha a iniciativa do Estado na tarefa de legitimar a propriedade privada e a discriminação de terras públicas ou estatais, permanece na mesma situação que a questão do tráfico. Era algo a ser resolvido, mas continuamente postergado [...]*[486].

Entre 1823 e 1850 houve de fato ausência de regulamentação sobre o regime de terras no Brasil, favorecendo os que iam se apossando das terras públicas. Na ausência de uma lei específica, diversos expedientes, inclusive o da fraude, eram empregados para contornar o obstáculo. Para legitimar as imensas posses adquiridas, os proprietários intrusos doavam pequenas parcelas

485 Miguel Calmon du Pin e Almeida, marquês de Abrantes, *Memória sobre os meios de promover a colonização* (Berlim: Typ. Unger, 1846), *apud* Warren Dean, "Os latifúndios e a política agrária brasileira no século XIX", *cit.*, p. 252.

486 Cf. Roberto Smith, *Propriedade da terra e transição*: estudo da formação da propriedade privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil (São Paulo: Brasiliense, 1990), p. 303-304.

às irmandades ou as vendiam a baixo preço, obrigando assim à passagem por cartório e ao pagamento de direitos, legalizando, ainda que por via indireta, tais posses[487]. A legislação foi sendo implantada progressivamente, em nível geral e provincial, com o fito de atrair colonos para a ocupação agrícola. Lei Geral de outubro de 1848 atribuía a cada província do Império 36 léguas quadradas de terras devolutas, exclusivamente reservadas à colonização: nela eram proibidos a introdução e o emprego de escravos e os colonos se tornariam proprietários apenas se pudessem desbravá-las e explorá-las num prazo máximo de cinco anos[488].

18.2 A Lei de Terras: uma anticolonização

O debate sobre as formas de posse da terra e o espaço que se devia reservar aos colonos estrangeiros opôs liberais e conservadores durante os anos 1840. Projeto de 1842, elaborado pela seção dos negócios do Império do Conselho de Estado, tratou conjuntamente das sesmarias e da colonização estrangeira: o parecer dessa seção esclarecia que seu principal objetivo era o de "promover a imigração de trabalhadores pobres, moços e robustos", mas, para não prejudicar a grande lavoura, propunha que se vendessem as terras e não mais fossem doadas nem fosse permitida sua ocupação. Desse modo, se esperava que "o emigrado pobre alugue seu trabalho efetivamente por algum tempo, antes de obter os meios de se fazer proprietário"[489]. Aprovado pelo Conselho de Estado, o projeto proibia sesmarias e posses, autorizava a venda de terras devolutas somente por dinheiro e

487 Cf. Maria Yedda Linhares e Francisco Carlos Teixeira da Silva, *História da agricultura brasileira, combates e controvérsias* (São Paulo: Brasiliense, 1981), p. 33.

488 Cf. Jean Roche, *A colonização alemã e o Rio Grande do Sul*, 2 vols. (Porto Alegre: Globo, 1969), p. 101.

489 Ver "Parecer da Seção do Conselho de Estado, Exposição e Projeto sobre Colonização e Sesmarias aprovados na sessão de 8 de agosto de 1842", Arquivo Nacional, Códice 49, v. I, em José Murilo de Carvalho, *A construção da ordem*: a elite política imperial (2ª ed. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ/ Relume-Dumará, 1996), p. 304 e 323.

à vista, proibia estrangeiros que tivessem suas passagens pagas pelo governo ou por particulares de comprar ou aforar terras, ou comerciar antes de três anos após a chegada, e autorizava usar os recursos provenientes das vendas de terras para financiar viagens de trabalhadores pobres de qualquer parte do mundo; foi ainda introduzido pelo Conselho um imposto territorial de 1500 réis por quarto de légua em quadra, determinando-se a devolução à Coroa das terras cujo imposto não tivesse sido pago por três anos contínuos ou interrompidos[490].

O projeto foi apresentado pelo governo à Câmara dos Deputados em julho de 1843, com algumas modificações: embora mantendo a regra de vender terras, ele permitia a doação em faixa de trinta léguas da fronteira; revalidava as sesmarias caídas em comisso e as posses de mais de um ano, desde que o total não ultrapassasse meia légua em quadro de terra de cultura ou duas léguas de terra de criação (2.178 e 8.712 hectares, respectivamente); reduzia o imposto a 500 réis; exigia o registro das terras dentro do prazo de seis meses e decretava o confisco de propriedade de quem não fizesse a declaração em seis anos. Ele foi debatido pela Câmara conservadora eleita após a derrota das rebeliões liberais de São Paulo e Minas Gerais em 1842: “O que marcou o debate foram os custos com que os proprietários rurais deveriam arcar para efetivar [a] política [de tentar atrair braços livres para o país], sobretudo no que se referia aos impostos e à perda da propriedade dos maus pagadores”[491].

Defendendo o ponto de vista conservador, o ministro da Fazenda Joaquim José Rodrigues Torres sustentava, em 1843, sua política com toda a franqueza possível: “Desejamos garantir

490 Ver Senado Federal, *Atas do Conselho de Estado*, v. III, p. 14, em José Murilo de Carvalho, *A construção da ordem*, *cit.*, p. 305 e 323.

491 *Ibid.*, p. 309.

que os trabalhadores livres provenientes de outras partes do mundo não encontrem terras da Coroa imediatamente para assim trabalharem para os plantadores por algum tempo"[492]. A forte oposição ao princípio da desapropriação fê-lo modificar o projeto no sentido de legitimar todas as posses de boa-fé, sem limitação de tamanho, de mais de vinte anos.

> *O que o projeto na realidade buscava, segundo as próprias palavras de Rodrigues Torres, era fazer com que todos os proprietários pagassem pelos custos de importar mão de obra livre. Se apenas um grupo de fazendeiros assumisse os custos, argumentava ele [...] os outros poderiam beneficiar-se atraindo os trabalhadores com ofertas de melhores salários que poderiam pagar por não terem investido em sua vinda. O argumento seria convincente se a necessidade de mão de obra fosse igualmente distribuída. Não o sendo, a proposta aparecia aos de fora da província do Rio de Janeiro como uma socialização de custos e uma privatização dos benefícios por parte dos cafeicultores fluminenses*[493].

Enviado ao Senado em outubro de 1843, o projeto sofreu toda sorte de obstruções durante o período liberal, entre 1844 e 1848, só vindo a caminhar após a subida dos conservadores ao poder, nesse ano. Nessa fase, houve maior ênfase em facilitar a vinda de colonos, eliminando-se várias medidas que buscavam impedir que se desviassem do trabalho assalariado: os lotes eram menores e não se proibia os colonos de comerciar. Mas também alguns dos dispositivos mais controversos na Câmara, como o imposto

---

492 Anais da Câmara dos Deputados, 1843, pt. 2, II, 380-381, transcritos por Warren Dean, "Os latifúndios e a política agrária brasileira no século XIX", *cit.*, p. 250; a lei brasileira impunha restrições legais muito mais fortes que as recomendadas por Wakefield.

493 José Murilo de Carvalho, *A construção da ordem*, *cit.*, p. 310.

territorial e a perda de propriedade, foram eliminados e aumentou--se o tamanho máximo de legitimação de posses para culturas ou criação (para 4.356 e 13.068 hectares, respectivamente). Remetido novamente à Câmara, ele foi finalmente aprovado em 3 de setembro de 1850, sob a forma da famosa Lei de Terras, alguns dias após a lei de abolição do tráfico[494].

A nova lei, regulamentada apenas em 1854 e reservando suas disposições para o Governo Imperial exclusivamente, dispunha sobre a demarcação e a aquisição, unicamente mediante compra, de terras devolutas, excetuadas as terras situadas na faixa de dez léguas das fronteiras, "as quais poderão ser concedidas gratuitamente". Os que se apossassem de terras seriam "obrigados a despejo" e eram criadas fortes penas contra novos intrusos, ou seja, contra aqueles que após o registro das terras ocupassem o solo sem pagar. De certa forma, era uma barreira à usurpação de terras públicas, mas havia muitas brechas, sendo reduzidas as exigências para a legitimação das posses de fato; com efeito, centenas de legitimações de complacência permitiram a apropriação de milhares de hectares; o imposto sobre propriedades com mais de meia légua (para cultivo) ou duas léguas (para criação) foi abandonado; por fim, o tamanho das posses deveria igualar as últimas sesmarias concedidas, o que nunca foi obedecido. Na verdade, "se propunha que o processo de constituição dos grupos dominantes fosse interrompido e congelada a hierarquia social do Império"[495].

494 Cf. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, que "dispõe sobre as terras devolutas no Império e acerca das que são possuídas por título de sesmaria [...] e determina que medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a título oneroso assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colônias de nacionais e de estrangeiros, autorizado o governo a promover a colonização estrangeira na forma que se declara", em *Coleção das leis do Império do Brasil de 1850*, tomo XI, parte I (Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, vários volumes, de 1808 a 1889), p. 307-313.

495 Cf. Maria Yedda Linhares e Francisco Carlos Teixeira da Silva, *História da agricultura brasileira, combates e controvérsias*, *cit.*, p. 34.

Com efeito, a discriminação e demarcação de terras públicas não avançou, com o que se frustrava um dos objetivos da lei, que era a atração de imigrantes europeus[496]. Por outro lado, um dos objetivos do modelo de Wakefield, a constituição de um fluxo regular de imigrantes europeus, foi completamente abandonado. Ainda assim, no âmbito externo, a Repartição dos Negócios Estrangeiros continuava, nesses anos, instruindo as missões no exterior a chamar ao Brasil "povoação estrangeira para vir partilhar aqui da salubridade de seu clima e das numerosas vantagens de seu solo"[497] ou instando-as a desmentir as alegações tendentes a desacreditar na Europa as condições dos imigrantes no país[498], enquanto, no âmbito interno, o Governo Imperial e os provinciais adotavam, de forma cuidadosa, legislação apropriada e estabeleciam disposições gerais para o acolhimento de colonos.

No plano das iniciativas públicas, entre 1850 e 1879, foram criados vários órgãos administrativos no Rio de Janeiro – como uma comissão para verificar os trabalhos relativos à colonização, em 1852, e o Escritório Geral das Terras Públicas, em 1854 –, promulgada uma regulamentação para o transporte dos imigrantes (1858) e, mais tarde, instituída uma verdadeira Agência Oficial de Imigração (1864), subordinada à recém-criada Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas

496 Pelo artigo 18 da Lei de Terras ficava o governo autorizado a "mandar vir anualmente, à custa do Tesouro, certo número de colonos livres para serem empregados, pelo tempo que for marcado, em estabelecimentos agrícolas [...] ou na formação de colônias"; esses colonos "assim importados", podiam ser naturalizados em dois anos e ficavam isentos do serviço militar, "menos do da Guarda Nacional dentro do município"; cf. Coleção das leis, *cit.*, p. 312.

497 Relatório de 1852, p. ix.

498 "O transporte e a instalação dos primeiros contingentes de imigrantes ocasionaram problemas que repercutiram desfavoravelmente nos principais centros europeus onde companhias de colonização recrutavam candidatos"; cf. Flávio Mendes de Oliveira Castro, *História da organização do Ministério das Relações Exteriores* (Brasília: Editora da UnB, 1983), p. 117.

(1861)[499]. No campo da iniciativa privada, em 1855, era fundada a Companhia Central de Colonização,

> *[...] da qual subscreveu o governo um terço do capital, obrigando-se a vender-lhe terras devolutas à razão de meio real por 4,84 m² e conceder-lhe favores. A Companhia contava introduzir 50 mil imigrantes no prazo de cinco anos [...]. Foram menos de 20 mil os imigrantes que a Companhia introduziu, mas não fixou*[500].

18.3 Diplomacia da imigração e concorrência estrangeira

Ainda que, em função da repartição geral das terras públicas, a colonização estivesse doravante a cargo de outras secretarias do governo, as legações e consulados imperiais continuavam mobilizados para a atração dos candidatos à imigração. Nesse particular, era evidente que o Brasil sofria a concorrência de outros países em expansão, sobretudo dos Estados Unidos, da Grã-Bretanha (em suas possessões do ultramar, com destaque para a Austrália) e da França (mobilizada em ocupar a Argélia). O *Relatório* de 1855, tendo recolhido as informações que lhe chegavam dos diversos postos no exterior, oferecia uma reflexão sobre os meios a que se deveria atentar para sustentar a concorrência: "Força é convir que, qualquer que seja a direção que se dê a esse importante serviço, são os capitais o principal meio a empregar". O governo britânico, por exemplo, adiantava as passagens dos candidatos à Austrália, enquanto o francês,

499 Até 1860, os assuntos rurais e de colonização estavam afetos à Secretaria de Estado dos Negócios do Império; cf. Luís Amaral, *História geral da agricultura brasileira no tríplice aspecto político-social-econômico*, no 160 da Coleção Brasiliana (São Paulo: Nacional, 1939), p. 392-394.

500 Cf. Delgado de Carvalho, *Organização social e política brasileira* (s/l. [Rio de Janeiro]: Ministério da Educação e Cultura, s/d. [1963]), p. 48.

> *[...] com o fim de angariar colonos para a sua possessão na África, manda oferecer na Alemanha e na Suíça passagem gratuita e uma subvenção de 500 francos a cada família que para aquela colônia quiser emigrar. Também algumas repúblicas da América, como o Peru, Bolívia e o Estado Oriental do Uruguai, têm ultimamente nomeado agentes que procuram com empenho atrair a emigração para aqueles países, concedendo mesmo terras gratuitas"*[501].

Na abertura da Assembleia Geral de 1856, d. Pedro II repercutia o impacto da extinção do tráfico:

> *A nossa lavoura tem sofrido considerável perda de braços e torna-se portanto cada vez mais urgente a aquisição [sic] de colonos industriosos e morigerados, que mantenham e desenvolvam a produção do nosso fértil solo. Esta empresa porém não depende só dos poderes do Estado: exige principalmente o concurso espontâneo de todos os nossos proprietários agrícolas [...]*[502]

numa evidente alusão aos contratos de parceria e à promoção da "imigração privada". Nesse exato ano ingressavam no Brasil cerca de 14 mil imigrantes, com os quais o governo incorreu em despesas de 66 contos de réis[503].

---

501 Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros apresentado à Assembleia Geral Legislativa na terceira sessão da nona legislatura [15 de maio de 1855] pelo respectivo ministro e secretário de Estado visconde de Abaeté (Rio de Janeiro: Typographia Universal de Laemmert, 1855), p. xxiii-xxv. Abaeté informa que propôs ao imperador a criação de um consulado na Confederação Helvética para tentar retomar o movimento iniciado em 1818, mas chamava a atenção para a necessidade de se garantir os efeitos civis dos casamentos entre protestantes e os casamentos mistos; cf. *ibid.*, p. xxvi. Mas, nessa mesma conjuntura, se cogitava da "importação de chineses, chins, como se dizia, como solução do problema da mão de obra para a grande lavoura. Desde 1850 pensou-se em importar trabalhadores chineses como alternativa aos europeus, tendo chegado alguns em 1856"; cf. José Murilo de Carvalho, *A construção da ordem*, *cit.*, p. 315-316.

502 Cf. *Falas do Trono*: desde o ano de 1823 até o ano de 1889, acompanhados dos respectivos votos de graça (Brasília: INL, 1977), p. 304.

503 Cf. Brasil, *Revista de Imigração e Colonização*, ano I, n. 1, Rio de Janeiro, 1940, p. 227.

Coligindo dados sobre as colônias estrangeiras no Brasil nessa mesma época, escrevia o historiador alemão Handelmann: "No ano de 1855, existiam em todo o Brasil cerca de oitenta colônias de imigrantes agricultores, cuja totalidade de população pode somar apenas umas 40 mil almas; portanto, mais ou menos o mesmo que costuma emigrar para os Estados Unidos num só trimestre"[504]. O mesmo historiador transcreve editorial do influente jornal *Correio Mercantil* (de 26 de fevereiro de 1859) no qual são feitas críticas acerbas às medidas adotadas pelo governo para estimular a imigração europeia, confrontando-as à realidade dos fatos:

> *[...] os grandes capitais gastos de um modo desbriado por nossos encarregados de serviço; as mentirosas informações de nossos agentes na Europa; o engajamento e condução para aqui de raparigas, por indivíduos habilitados com recomendações de altos funcionários daqui, aos quais souberam peitar; as exageradas, mentirosas promessas; o recrutamento de gente inferior e de maus costumes; tudo isso que se fez, quando não com a participação, entretanto sob as vistas de agentes oficiais do Governo Imperial [...]*[505].

Uma das medidas que tinham sido tomadas pelo Governo Imperial foi a circular expedida em 1865, aos cônsules brasileiros na Europa, instruindo-os a que pagassem aos imigrantes com destino ao Brasil, a diferença entre o preço da travessia e o da passagem para os Estados Unidos, país que atraía milhares de candidatos europeus[506]. Os governos provinciais, sobretudo os

504 Cf. Heinrich Handelmann, *História do Brasil*, t. 2. (4ª ed. Belo Horizonte/São Paulo: Itatiaia/Edusp, 1982; edição original: 1860), p. 346.

505 *Ibid.*, t. 1, p. 28.

506 Cf. Jean Roche, *A colonização alemã e o Rio Grande do Sul*, *cit.*, p. 101. Um observador contemporâneo confirmava que "Malheureusement [la colonisation volontaire] se dirige presque entière vers l'Amérique du Nord"; cf. J. M. Pereira da Silva, *Situation sociale, politique et économique de l'empire du*

do Sul, também adotaram medidas de estímulo à imigração, mas o insucesso das parcerias, a difícil convivência com o regime de trabalho escravo, a precariedade das condições oferecidas pelos contratos de locação de serviços ou as dificuldades de acesso à propriedade contribuíram para a parcimônia do fluxo migratório antes do final do Império. Na verdade,

> *[...] o Brasil não tinha condições de competir com outros países, sobretudo com os Estados Unidos, que ofereciam maiores facilidades de aquisição de terras, apresentavam maior desenvolvimento do transporte, melhor qualidade de terras postas à venda e ausência da escravidão nas áreas de colonização*[507].

A Repartição dos Negócios Estrangeiros foi mobilizada com vistas ao recrutamento de candidatos à imigração[508]. O Regulamento Consular, datado de 1872, mandava, em especial, que os cônsules indagassem se havia "pobres robustos, trabalhadores e diligentes no serviço", entre "criados de servir, lavradores, ferreiros, carpinteiros, pedreiros e mais ofícios mecânicos" dispostos a emigrar[509]. Mas o relativo insucesso na atração de imigrantes

---

Brésil (Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1865), p. 115; o texto tinha sido originalmente publicado na *Revue des Deux-Mondes* de 15.4.1858, sob o título de "Le Brésil sous l'Empereur Dom Pedro II en 1858"; cf. p. 5.

507 Cf. José Murilo de Carvalho, *A construção da ordem*, *cit.*, p. 315; foram essas as vantagens apresentadas por Hermann Blumenau, diretor da Colônia Blumenau, em Santa Catarina, em documento incluído no Relatório do ministro da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, de 1871; *ibid.*, p. 324.

508 Cf. Flávio Castro, *História da organização do Ministério das Relações Exteriores* (Brasília: Editora da UnB, 1983), p. 149-152. Havia nessa época a percepção de que os melhores imigrantes seriam os suíços e alemães, como informa Pereira da Silva: "Lançando os olhos sobre o mapa do mundo, cremos que os colonos temporários podem vir para o Brasil de todos os países, mas que a colonização virá somente da Alemanha e da Suíça; estas são as únicas nações cujas ideias de emigração se adaptam às verdadeiras exigências do Brasil); cf. *Situation sociale, politique et économique de l'empire du Brésil*, *cit.*, p. 108.

509 Pelos artigos 87 e 88 do Regulamento, os cônsules deveriam "prestar a mais séria atenção às leis e regulamentos concernentes à emigração" e "aos meios que mais convinha empregar para favorecê-la no interesse do Império"; cf. Flávio Mendes de Oliveira Castro, *História da organização do Ministério das Relações Exteriores*, *cit.*, p. 134-135.

europeus enquanto durou o instituto da escravidão[510], incitou o Governo Imperial a considerar a importação de força de trabalho chinesa, como o faziam na mesma época os Estados Unidos, com os *coolies* trazidos para a construção das grandes linhas ferroviárias que deviam unir as duas costas.

Em 1880, ao custo de 120 contos de réis especialmente alocados na ocasião, decidiu-se enviar uma missão diplomática especial à China, para negociar um tratado de amizade, comércio e navegação e, "se possível, ver trabalhadores agrícolas para o Brasil"[511]. Esse tratado acabou sendo recusado, em razão de outras questões, pela Repartição dos Negócios Estrangeiros, mas um ano depois se logra conformar um texto mutuamente aceitável, embora ainda insatisfatório na parte que mais interessava ao Governo Imperial:

> *O objeto principal da negociação [do novo tratado de amizade, comércio e navegação] era a introdução de trabalhadores no Brasil em benefício da agricultura. Não se conseguiu isso diretamente por causa da resistência do governo chinês, que os plenipotenciários brasileiros não puderam vencer, apesar dos seus louváveis esforços*[512].

510 A sensibilidade da diplomacia brasileira para a questão estava bastante vinculada à imagem do Brasil no continente europeu: assim, circulares, praticamente simultâneas, dos ministérios da Agricultura e Comércio da França e do Interior da Itália, ambas proibindo a emigração para o Brasil, por razões basicamente sanitárias e de condições de vida, suscitaram imediatos protestos das respectivas legações imperiais; cf. Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros apresentado à Assembleia Geral Legislativa na primeira sessão da décima sexta legislatura pelo ministro e secretário de Estado barão de Cotegipe [30 de janeiro de 1877] (Rio de Janeiro: Typographia Universal de E. & H. Laemmert, 1877), p. 33-34.

511 Ver o Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros apresentado à Assembleia Geral Legislativa na terceira sessão da décima sétima legislatura pelo ministro e secretário de Estado Pedro Luiz Pereira de Souza [14 de maio de 1880] (Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1880), p. 19.

512 Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros apresentado à Assembleia Geral Legislativa na primeira sessão da décima oitava legislatura pelo ministro e secretário de Estado Franklin Américo de Menezes Dória [19 de janeiro de 1882] (Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1882), p. 34.

Nessa mesma época, enquanto o Brasil recebia, a grandes custos, uma média anual inferior a 20 mil indivíduos desembarcados, a Argentina começava sua arrancada espetacular na atração voluntária de trabalhadores europeus, tendo recebido mais de 50 mil imigrantes em 1882. Para tal, a terra era oferecida em condições vantajosas e o governo de Buenos Aires, que finalmente passou a administrar um país pacificado militarmente depois de décadas de sangrentos conflitos platinos, empenhava-se igualmente em promover a propaganda da imigração nos países europeus[513]. Os Estados Unidos, por sua vez, mesmo sem qualquer campanha especial, capturavam, com sua abundância de terras baratas, uma legislação econômica liberal e o princípio da liberdade religiosa – fatores ausentes, todos eles, do cenário brasileiro –, a atenção de centenas de milhares de agricultores e de trabalhadores pobres da Europa e da Ásia.

De fato, um professor estrangeiro lecionando no Brasil, imparcial por ser europeu, observava em 1883:

> *Fala-se muito da América do Norte a propósito de tudo. Ainda recentemente um deputado, por sinal honesto e sério, foi buscar nos Estados Unidos, nos Estados Unidos de 1880, um modelo bancário que facilitasse a evolução do Brasil, supostamente comparável à dos Estados Unidos. Mas esquece-se ou ignora-se tudo o que os Estados Unidos fizeram no passado e tudo o que estão fazendo no presente*

513 Ver M. P. dos Santos Barreto, *Confederação Argentina e Brasil*: colonização, indústria pastoril, agricultura e engenhos centrais (Rio de Janeiro: Typ. e Lyt. a Vapor, 1882), p. 20-28. Um engenheiro brasileiro que visitou a Exposição Continental de Buenos Aires, em 1882, fez uma descrição minuciosa dos mecanismos oficiais de incitação à imigração – em termos de propaganda, alojamento, distribuição gratuita de terras, apoio em sua exploração, etc. – desenvolvidos pela Argentina, colocando o Brasil numa difícil comparação: entre 1875 e 1880, a Argentina recebeu 122.933 imigrantes, enquanto que o Brasil mal chegava aos 100 mil para o período de três décadas entre 1851 e 1881; o país platino gastou em média, com cada imigrante recebido em 1881, o equivalente a 32 mil-réis, ao passo que o Brasil despendia, nos anos de 1880 e 1881, cerca de 12$688 tão somente.

> *para resolver o grande problema do povoamento, sobre o qual o governo daqui declaradamente não se preocupa. Se quisermos buscar na América do Norte uma situação análoga à do Brasil, há que remontar a mais de sessenta anos, ao período de 1776 a 1818, durante o qual o número de imigrantes espontâneos não atingia 10 mil pessoas por ano e o Estado não se preocupava com o destino dos colonos. Em todo caso, como o Passenger Act não foi suficiente, deve-se remontar ao período mais recente, terminado em 1847, durante o qual os imigrantes dos Estados Unidos também foram explorados por agências, hoteleiros e contratadores [...]. Então que fazem as Câmaras? Preparam uma nova legislação sobre locação de trabalho que, transformando o contratado europeu numa espécie de servo, interromperia toda a imigração*[514].

Embora crescente na última década do Império, a imigração livre para o Brasil ainda se ressentia da manutenção do instituto do trabalho escravo, pudicamente referido, nos discursos governamentais, como sendo a "questão servil". Em sua fala do trono de 1883, d. Pedro, antes de mencionar a possibilidade da "gradual extinção do elemento servil", reconhecia a insuficiência dos fluxos de trabalhadores livres: "A imigração espontânea para os portos do Império ainda não corresponde às exigências da agricultura; está, entretanto, encaminhada a corrente e tende a aumentar"; e, a despeito de reconhecer que "grassaram em diversos pontos do Império as febres palustres, endêmicas", ele reafirmava ainda em 1884: "O governo esforça-se por favorecer e ampliar a imigração espontânea de colonos para o Império"[515].

514 Cf. Louis Couty, *O Brasil em 1884, esboços sociológicos* (Brasília/Rio de Janeiro: Senado Federal-Fundação Casa de Rui Barbosa, 1984; edição original: 1884), p. 23 e 25.

515 Cf. *Falas do Trono*, *cit.*, p. 475-476 e p. 480-481. No ano seguinte, o imperador pedia uma revisão da Lei de Terras de 1850, essencial a seu ver para promover a "introdução de imigrantes, aos quais

Apenas a abolição da escravidão e a República – uma ligada à outra, aliás – trariam satisfação parcial aos reclamos dos grandes proprietários de terras, quando o corpo consular, mais do que o diplomático, passa a ser mobilizado para auxiliar na logística da importação de grandes levas de imigrantes europeus. Nesse sentido, um esclarecido deputado do Império, Alfredo d'Escragnolle Taunay, propunha, em 1887, além da própria extinção da escravidão, uma série de medidas com vistas a facilitar a imigração: a revogação da lei dos contratos de serviço (que operavam em favor dos proprietários), uma lei do casamento civil obrigatório, o registro civil e a secularização dos cemitérios, combinada à "nacionalização" dos estrangeiros e, como fixação pessoal, a proibição da imigração chinesa[516].

De fato, favorecida pela crescente oferta de mão de obra na Europa e pelo rápido desenvolvimento da cafeicultura no planalto paulista, o Brasil começa a atrair um número maior de imigrantes nos últimos anos do Império, como revela a Tabela 18.1, muito embora o fluxo só viesse a crescer de maneira significativa depois da supressão do regime servil. Ainda assim, o número de imigrantes nos últimos anos anteriores à abolição da escravatura experimentou sensível aumento, tendo passado de 30 mil pessoas em 1886, a 55 mil em 1887 e 133 mil em 1888[517]. Contribuiu para isso, também, o aumento dos subsídios oficiais à vinda de imigrantes: registros a partir de 1885 indicam a alocação de 108 mil libras de recursos do governo central para esse tipo de despesa nesse ano, de 195 mil no

---

dever-se-ão proporcionar meios de empregarem-se como pequenos proprietários do solo ou como trabalhadores agrícolas"; *ibid.*, p. 491.

516 Ver Amado Luiz Cervo, *O parlamento brasileiro e as relações exteriores, 1826-1889* (Brasília: Editora da UnB, 1981), p. 188-189. Taunay já havia proposto, em 1882, a isenção da taxa de 120 mil-réis para as cartas de naturalização.

517 Cf. Francisco de B. B. de Magalhães Filho, *História econômica* (3ª ed. São Paulo: Sugestões Literárias, 1975), p. 334.

ano seguinte, de 551 mil libras em 1887, chegando a alcançar 709 e 720 mil libras nos dois últimos anos do Império[518].

Com vistas a completar a informação estatística para essa área no decorrer do século XIX, as Tabelas 18.2 e 18.3 apresentam o fluxo imigratório nos portos do Rio de Janeiro e São Paulo, segundo as principais nacionalidades de origem. Os italianos, como se sabe, constituíram o grosso do contingente imigratório num determinado período: cerca de 60% dos fluxos totais, entre 1887 e o final do século, segundo algumas estimativas. Mas, enquanto o Brasil experimenta um refluxo migratório a partir daí, os Estados Unidos continuam sua arrancada espetacular, captando cerca de 40% da emigração total italiana e mais de 70% dos emigrantes que se dirigiam para as Américas, ficando a Argentina com outros 20% e o Brasil com meros 6%[519].

Em relação aos grandes problemas de suprimento de mão de obra colocados para o Brasil na primeira metade do século XIX, o tráfico negreiro, a escravidão e a imigração europeia, a diplomacia brasileira agiu sobretudo pressionada pela representação nacional, o parlamento, de onde saíam aliás os conselheiros e secretários de Estado. No primeiro caso, ela mais reagiu do que se antecipou aos problemas colocados na frente externa por uma agressiva política abolicionista inglesa. Da mesma forma, em relação aos problemas da imigração e do regime de trabalho escravo, a diplomacia foi bastante discreta em sua atuação, para não dizer completamente omissa na segunda questão. Com efeito, examinando-se os relatórios da Repartição dos Negócios Estrangeiros da segunda metade do

518 Dados constantes de estimativas para as contas de serviço do balanço de pagamentos do Brasil (1876-1897), construído por Gustavo Franco, Reforma monetária e instabilidade durante a transição republicana (Rio de Janeiro: BNDES, 1983), p. 47. A partir de 1881, o governo da província de São Paulo também passa a subvencionar a instalação de colonos estrangeiros, com despesas bastante significativas (e que, em 1887, ultrapassaram, por exemplo, os gastos do Governo Imperial).

519 Cf. Angelo Trento, *Do outro lado do Atlântico*: um século de imigração italiana no Brasil (São Paulo: Nobel, 1988), p. 34 e 57-58.

século tem-se a impressão de que não existia no Brasil o instituto da escravidão: a questão comparece no máximo indiretamente, no caso de acordos com alguns países vizinhos para a devolução de "negros fugidos". Os diplomatas brasileiros, se confrontados à questão, têm apenas, com raras exceções – o grande nome aqui é o de Joaquim Nabuco – algumas poucas palavras envergonhadas sobre o instituto da escravidão ou, antes, preferem simplesmente eludir o problema nos vários trabalhos de apresentação do país ao público europeu[520].

De uma forma geral, a campanha da abolição foi uma questão interna, mais do que internacional, a despeito mesmo de pressões externas nesse sentido; elas não criaram, entretanto, nenhum contencioso sério que tivesse de ser dirimido pelo engenho e arte da diplomacia profissional. Assim ocorreu, por exemplo, quando, em 1884, a Anti-Slavery Society quis marcar o cinquentenário da abolição da escravidão nas colônias inglesas, promovendo comemoração a que compareceu o próprio príncipe de Gales, o futuro Eduardo VII. Este, lendo discurso preparado pelo secretário da associação, referiu-se em termos nada elogiosos ao Brasil:

> *[...] enquanto as pequenas Repúblicas haviam posto termo à escravidão quando cessaram de pertencer à Espanha, só o Brasil conservava a maldição que herdou dos seus governadores portugueses. No momento atual possui o Brasil quase um milhão e meio de escravos nas suas vastas plantações, muitos dos quais levam uma vida pior do que as bestas de carga[521].*

520 Não foi o caso de Oliveira Lima, que dedica um capítulo inteiro do seu já citado livro ao problema da escravidão, e do segundo Rio Branco, José Maria da Silva Paranhos, que, convidado a escrever uma parte do livro *Le Brésil en 1889*, para apresentar o país na Exposição Universal de Paris, aborda sem constrangimentos a questão, retraçando nas últimas páginas de seu trabalho o itinerário da luta abolicionista; ver *Esboço da História do Brasil* (Brasília: Funag/Ipri, 1992).

521 Cf. Renato de Mendonça, *Um diplomata na corte de Inglaterra*: o barão de Penedo e sua época, n. 219 da Coleção Brasiliana (São Paulo: Nacional, 1942), p. 392-393.

Como simples resposta, o ministro brasileiro fez traduzir e publicar no *Times* tradução de projeto do Governo Imperial sobre a emancipação dos escravos, que tinha aliás provocado a queda do gabinete tão logo apresentado à Câmara.

A princesa imperial regente, d. Isabel, em sua fala do trono em 3 de maio de 1888, reconhecia que o Brasil precisava desfazer-se da "infeliz herança, que as necessidades da lavoura haviam mantido" e convidava os parlamentares a "apagar do direito pátrio a única exceção que nele figura em antagonismo com o espírito cristão e liberal de nossas instituições"[522]. Dez dias depois, ela promulgava a lei de abolição da escravidão e, um ano e meio mais tarde, por meio de um golpe militar sustentado ativamente por republicanos e abolicionistas, era abolida a própria monarquia.

Na última fala do trono do regime imperial, em maio de 1889, d. Pedro congratulava-se com o notável incremento da imigração – 131 mil imigrantes em 1888 e mais ainda nos primeiros meses desse ano, a maior parte espontaneamente, informou ele – e pretendia converter em lei proposta de regularização da propriedade territorial e de aquisição de terras devolutas. O chefe de Estado de então, como um seu sucessor republicano três quartos de século mais tarde, já pretendia promover uma espécie de reforma agrária com o "apoio" dos latifundiários do parlamento: "Resolvereis sobre a conveniência de conceder ao governo o direito de desapropriar, por utilidade pública, os terrenos marginais das estradas de ferro, que não são aproveitados pelos proprietários e podem servir para núcleos coloniais"[523]. Provavelmente alarmados com as tendências expropriatórias do venerável monarca, vários dos possíveis "desapropriáveis" não se dignaram, alguns meses depois, a opor qualquer resistência ao golpe republicano de novembro desse ano.

522 Cf. *Falas do Trono*, cit., p. 504.

523 *Ibidem*, p. 511.

A menção feita pelo imperador ao caráter "espontâneo" de algumas levas de imigrantes no ocaso do Império permite, em todo caso, constatar um aspecto essencial nas políticas de "recursos humanos" implementadas pelos países desejosos de atrair habitantes para seus imensos espaços vazios e trabalhadores para suas "indústrias" em expansão: as subvenções oficiais para transporte e instalação dos candidatos assim atraídos. Durante a maior parte do século XIX, a política migratória brasileira foi bastante errática e intermitente quanto ao possível fornecimento de ajuda oficial nesse particular, ocorrendo uma constante oposição entre, de um lado, propostas feitas nesse sentido pelos fazendeiros representados no parlamento, desejosos de "socializar" os custos da mão de obra importada, e, de outro, as compreensíveis reticências das autoridades fazendárias, preocupadas com as limitadas possibilidades do Tesouro. Passando a assumir ela mesma os custos desse tipo de intervenção, a província de São Paulo, a mais interessada na expansão de sua frente agrícola, logrou incrementar sensivelmente, através de uma política ativa de subsídios, o volume de imigrantes atraídos para suas fazendas de café entre o final do Império e o começo da República.

Tabela 18.1
Imigrantes entrados no Brasil, 1850-1910

Década	Quantidade	Variação em %
1850	106.888	–
1860	96.508	-9,71
1870	177.659	84,08
1880	445.630	150,83
1890	1.211.076	171,76
1900	640.660	-47,10
1910	835.768	30,45

Fonte: *Revista de Imigração e Colonização*, 1940, p. 227.

Tabela 18.2
Imigração por nacionalidade, porto do Rio de Janeiro, 1864-1888

Nacionalidade	1864-1872	1873-1886	1887	1888
Portugueses	56.351	110.891	10.205	13.714
Italianos	9.307	112.279	17.115	35.104
Franceses	5.862	3.473	241	450
Ingleses	5.252	2.215	72	129
Espanhóis	3.229	15.684	1.766	2.979
Americanos	3.515	316	31	-
Alemães	3.119	23.469	717	573
Diversos	2.1881	36.467	1.163	2.833
Total parcial	*108.516*	*304.794*	*31.310*	*55.782*
Média anual	*13.565*	*38.099*	*3.914*	*7.969*
Outros portos	–	–	23.680	75.963
Total geral			54.990	131.745

Fonte: L. Castro Carreira, *História financeira e orçamentária*, p. 704.

Tabela 18.3
Imigração por nacionalidade, província de São Paulo, 1827-1899

Período	Italianos	Portugueses	Espanhóis	Outros	Total
1827-1834	–	–	–	955	955
1835-1839	–	–	–	304	304
1840-1844	–	80	–	–	80
1845-1849	–	–	–	569	569
1850-1854	–	1.113	–	1.188	2.301
1855-1859	–	1.494	37	2.478	4.009
1860-1864	–	–	–	521	521
1865-1869	–	146	–	1.014	1.160
1870-1874	5	244	–	1.026	1.275
1875-1879	3.406	1.416	300	4.933	10.055
1880-1884	7.287	4.127	695	3.732	15.841
1885-1889	137.367	18.486	4.843	6.968	167.664
1890-1894	210.910	30.752	42.316	20.908	304.877
1895-1899	219.333	28.259	44.678	11.305	303.575
Total	**578.308**	**86.117**	**92.869**	**55.901**	**813.186**

Fonte: IBGE, *Séries Estatísticas Retrospectivas*, vol. 3, 1987, p. 17.